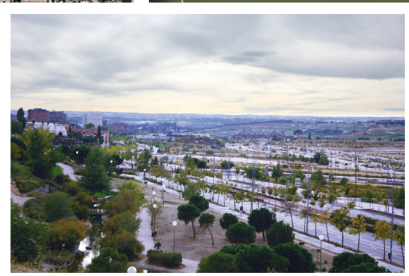
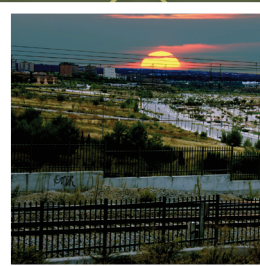


LAS CIUDADES ESPAÑOLAS EN LA ENCRUCIJADA:

Entre el 'boom' inmobiliario
y la crisis económica



Coordinador
Manuel Valenzuela Rubio

LAS CIUDADES ESPAÑOLAS EN LA ENCRUCIJADA:

Entre el 'boom' inmobiliario
y la crisis económica

Coordinador

Manuel Valenzuela Rubio

Equipo Editorial

Manuel Valenzuela Rubio

Diego A. Barrado Timón

Antonio J. Palacios García





Este libro ha sido sufragado con cargo al Proyecto de Investigación “Las ciudades españolas en la etapa autonómica. Dinámicas, procesos y políticas (1978-2012) (URBSPAIN)”, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad en el marco del Plan Nacional I+D+i (Código: CSO 2009-11261-Subprograma GEOG). Los textos que lo integran fueron presentados en la III Jornada de Investigación Urbana celebrada en Madrid (noviembre de 2011) como parte del plan de trabajo del citado proyecto.

© de la edición: 2013. Real Sociedad Geográfica

© de los textos: 2013. Los autores correspondientes

Han respaldado esta publicación las siguientes entidades:

Real Sociedad Geográfica (entidad editora)

C/ Monte Esquinza, 41

28010 MADRID

Tel. 91 308 24 77

secretaria@realsociedadgeografica.com

Asociación de Geógrafos Españoles

(Secretaría)

C/ Albasanz, 26 - 28

28037 – Madrid

<http://www.age.geografia.es>

ISBN: 978-84-616-6726-0

e-ISBN: 978-84-695-9001-0

Cuidado de la edición:

Manuel Valenzuela, Diego A. Barrado y Antonio J. Palacios.

Con la colaboración de Nicolás Delmonte.

Diseño y maquetación: Miguel A. Tejedor López

Imagen de cubierta: Composición cartográfica y fotográfica

del PAU Arroyo del Fresno (Madrid)

(fecha de las fotos: octubre de 2013).

Depósito Legal: M-32983-2013

Printed in Spain – Impreso en España

Todos los derechos reservados. Ninguno de los trabajos recopilados en este libro puede ser reproducido a través de cualquier medio técnico sin permiso escrito de su autor.

LAS CIUDADES ESPAÑOLAS EN LA ENCRUCIJADA:

Entre el 'boom' inmobiliario
y la crisis económica

Coordinador

Manuel Valenzuela Rubio

Equipo Editorial

Manuel Valenzuela Rubio

Diego A. Barrado Timón

Antonio J. Palacios García



ÍNDICE

Presentación de Juan Velarde Fuertes, Presidente de la Real Sociedad Geográfica.....	7
Presentación de Javier Martín Vide, Presidente de la Asociación de Geógrafos Españoles	11
Introducción de Manuel Valenzuela Rubio, Investigador Principal y Coordinador del libro	13
 El marco normativo del urbanismo en la transición finisecular, entre el deterioro ambiental y la subordinación al expansionismo inmobiliario	
Agudo González, Jorge. <i>La generación de ciudad en zonas sensibles: la reducción o eliminación de espacios naturales protegidos y de espacios de la Red Natura 2000</i>	27
Calderón Calderón, Basilio. <i>De la ley al territorio: legislación, planeamiento y ciudad en los planes generales de Castilla y León 1997-2010</i>	77
Vázquez Varela, Carmen y José M ^a Martínez Navarro. <i>Los criterios de sostenibilidad en el urbanismo y en las políticas urbanas durante la primera década del siglo XXI. Las ciudades de Castilla La Mancha como observatorio</i>	111
Lora-Tamayo Vallvé, Marta y Casado Echarren, Amaya. <i>Las periferias residenciales bloqueadas entre el “boom” y la crisis. El caso del PAU de Arroyo del Fresno en Madrid</i>	167
 La vivienda y los espacios residenciales, reflejo de la lógica especulativa y de sus secuelas sobre los procesos de segregación urbana	
Palacios García, Antonio J. <i>La promoción pública de vivienda, ¿una solución en tiempos de crisis? Ejemplos representativos en el área metropolitana de Madrid</i>	215
Ponce Herrero, Gabino y Martí Ciriquíán, Pablo. <i>Las áreas residenciales litorales de la provincia de Alicante: el urbanismo como motor de desarrollo</i>	243

Parreño Castellano, Juan Manuel y Domínguez Mujica, Josefina. *Crecimiento urbano-turístico, segregación residencial y políticas de intervención en el área urbana Gran Canaria Sur*.....297

Roquer Soler, Santiago; Alberich González, Joan y Muro Morales, José Ignacio. *Segregación residencial de la población extranjera en ciudades medias de la Cataluña no metropolitana*335

Un horizonte de salida para la crisis a partir de la reactivación de la economía urbana basada en la creatividad y la innovación

Ponce Herrero, Gabino y Espinosa Seguí, Ana. *La recuperación urbana y comercial de las ciudades alicantinas*389

Barrado Timón, Diego Antonio. *Cultura urbana e industrias culturales como alternativa al modelo económico heredado: experiencias españolas recientes en las ciudades de Sevilla y Cáceres*411

Sáez Cala, Antonia. *Clúster creativos: el caso del sector aeronáutico de Sevilla*.....453

Escolano Utrilla, Severino y Salvador Oliván, José Antonio. *Conocimiento y ciudades: la experiencia de Milla Digital de Zaragoza (España)*.....497

De las transformaciones económicas a la reestructuración del sistema urbano

Juaristi Linacero, José María. *Los esquemas de movimientos residencia-trabajo en el Área Metropolitana de Asturias y en el Bilbao Metropolitano durante la etapa autonómica (1986-2001)*539

Perfil biográfico de los autores579

PRESENTACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REAL SOCIEDAD GEOGRÁFICA

Impresiona contemplar el cambio de la geografía española, en cuanto consecuencia, como decía Leoncio Urabayen, de que la Tierra estaba humanizada, y en este caso, eso es lo que de modo extraordinario ha sucedido en España. Este cambio se da en el panorama de las infraestructuras para los transportes. Sin ir más lejos contemplemos el mapa de autovías de todas clases que se exhibe en un trabajo de Eva Ballesté sobre la crisis que de eso se deriva. Se ofrece también el asombro de Olegario González Cardedal al observar cómo, en su niñez, los campos de su aldea estaban primorosamente cuidados y ahora ofrecen un escalofriante aspecto de abandono. Pero, sobre todo, impresionan las áreas urbanas actuales. Exactamente dice en su *Dios en la ciudad* (Sígueme, 2013), “en los últimos cincuenta años las aldeas y pueblos, cada una con su propia cultura, han desaparecido o están desapareciendo. Se calcula que dentro de dos decenios el noventa por ciento de la población vivirá en ciudades”.

La explicación es sencilla. España había buscado –recordemos, por ejemplo, textos de Jovellanos– acercarse al sistema productivo capitalista que existía en los países más afectados por la Revolución Industrial. Pero no lo había logrado. Sus modelos de desarrollo económico llevaban de fracaso en fracaso a nuestra vida económica. Mas he aquí que se cambia el modelo en 1959 y, a partir de esa fecha, todo se altera.

Fundamentalmente, en las llamadas zonas urbano-industriales se produce una fuerte incorporación a ese cambio. La industria y los servicios

tienden a concentrarse en lugares donde esa localización –recordemos, sencillamente a Lösch o a Dickinson en *City, región and regionalism*–, genera bienes de forma creciente. Eso no sucede con la agricultura, incapaz, en principio, de convertirse en un ámbito atractivo. Antes al contrario, el mercado de las personas, en cuanto busca mayores ingresos, se expansiona donde existen industria y servicios, ofreciendo rentas cada vez más altas. El campesino, con todo el amor que tiene a sus tierras, en un porcentaje importante, decide participar de esos bienes y emigra. Naturalmente, con una alteración en el campo. Como es escasa la mano de obra en él como factor de la producción, su precio sube. Eso obliga, de inmediato a sustituir ese factor por otro, en este caso el capital. La maquinaria invade el ámbito rural, al par que masas importantes de gentes que habitaban en él, se lanzan hacia los lugares donde la industria y los servicios tienen altas productividades y, por consiguiente, general altas rentas.

Por otro lado, la concentración de estas actividades es obligada. Así es como aparecen en España zonas urbanas cada vez más considerables. Es preciso, en este momento, señalar que así es como, además, ha tenido lugar un fenómeno especulativo del suelo urbano que, concretamente en estos momentos, contemplamos que se viene abajo, al unirse a una crisis económica mundial importante. Aun así, en estos momentos no es posible tampoco dejar a un lado las tesis de Antonio Bonet Correa en su curso en el Colegio Libre de Eméritos, *La ciudad del futuro: utopía y realidad en los siglos XIX y XX*, cuando señala que “en el siglo XX la utopía urbana pasó por distintas fases. En la primera mitad, las ciudades nuevas ideadas por los constructivistas rusos o las ciudades radiantes, con edificios de unidad de habitación de Le Corbusier, son ejemplos paradigmáticos de una nueva utopía. Más tarde surgen las utopías tecnológicas, la creencia de todos estos proyectistas de la segunda mitad del siglo XX de que, gracias a la ciencia y a la tecnología, la imaginación y el esfuerzo humano, las utopías son realizables.

Todo esto, que es objeto de análisis por los economistas y los sociólogos, lo es también por los geógrafos, y la prueba es este libro, con sus espléndidos artículos y las valiosas referencias adicionales de otras aportaciones. Una vez más, queda mostrada la importancia de la colaboración científica en este campo, que tiene, no fronteras, sino marcas fronterizas muy amplias, en las que la colaboración mutua es imprescindible. Y además resulta muy valiosa par orientar al político.

Concretamente, cuando se revisan las aportaciones de la Real Sociedad Geográfica, prácticamente desde los albores decimonónicos suyos como So-

ciudad Geográfica de Madrid, se observa que su consulta había pasado a ser indispensable, no ya para los geógrafos, sino para una multitud de otros estudiosos de variadas materias científicas. Una vez más, con este valioso libro de apasionante título en la presente circunstancia, *Las ciudades españolas en la encrucijada. Entre el “boom” inmobiliario y la crisis económica*, se confirma lo señalado. Estoy seguro que apasionará a sociólogos, economistas, geógrafos y, por supuesto, politólogos.

Juan Velarde Fuertes

Presidente de la Real Sociedad Geográfica

PRESENTACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN DE GEÓGRAFOS ESPAÑOLES

El estudio de la ciudad, como foro de encuentro y de convivencia de personas, crisol de iniciativas y proyectos de futuro, escenario de manifestaciones culturales y de ideas nuevas, campo de conflictos sociales y ambientales, complejo sistema de relaciones económicas, motor de la historia, y, en esencia, una de las máximas expresiones de la humanidad, es, sin duda, complejo. Requiere de análisis profundos, que indaguen mucho más allá de las meras tipologías y tramas urbanas; enfoques que integren todos sus variados elementos y que contemplen las diversas escalas de su posición en las redes urbanas; modelos que capten su dinamismo y aproximaciones que repasen su devenir histórico; análisis rigurosos de su funcionalidad y de su especialización económica; estudios de las políticas urbanas y detalles sobre la administración de la ciudad, y análisis sobre su papel rector y articulador del territorio, incluyendo su incidencia en el medio físico. Pocas disciplinas pueden abordar tamaña tarea con éxito. Algunas que lo hacen aportan análisis parciales o sesgados, donde el énfasis se pone en el urbanismo, los enfoques exclusivamente económicos, la visión historicista, etc. La Geografía es, por su versatilidad, la ciencia idónea para afrontar el estudio de la ciudad y sus dinámicas desde una perspectiva abierta, integradora y completa. No en balde existe, bien consolidada, la Geografía Urbana, cuyos trabajos están, sin duda, entre las mejores aportaciones al estudio de las urbes y sus espacios periurbanos.

La Asociación de Geógrafos Españoles (AGE), considerando precisamente la importancia de los estudios urbanos, cuenta desde hace tiempo con un Grupo de Trabajo de Geografía Urbana, muy activo científica y asociativamente. En conjunto, la AGE se honra en acoger a un selecto grupo de investigadores de las ciudades españolas, entre los que está el profesor Manuel Valenzuela, coordinador de esta obra.

La oportunidad de *Las ciudades españolas en la encrucijada: Entre el 'boom' inmobiliario y la crisis económica* es manifiesta ya desde el mismo título, que refleja uno de los procesos más abruptos, aún inconcluso, vividos en España en las últimas décadas. Probablemente, lo acaecido podría interpretarse a través de la teoría de catástrofes del genial René Thom, pero, en todo caso, una catástrofe anunciada, y precisamente por geógrafos (véase, si no, las premonitoria alerta que lanza el *Manifiesto por una nueva cultura del territorio*, de 2006, cuya autoría es mayoritariamente de geógrafos).

Me siento muy honrado y feliz en redactar esta presentación, por los valores intrínsecos de la obra, profundamente reflexiva y geográfica, cuya lectura recomiendo encarecidamente, por el ejemplo de su elaboración a partir del proyecto URBSPAIN y por el esfuerzo constante de su investigador principal, el profesor Manuel Valenzuela, en tender puentes entre todos los geógrafos y geógrafas españoles, y también de forma activa hacia el exterior.

Javier Martín Vide

Presidente de la Asociación de Geógrafos Españoles

INTRODUCCIÓN

Manuel Valenzuela Rubio
Universidad Autónoma de Madrid
Investigador Principal
Proyecto URBSPAIN
manuel.valenzuela@uam.es

Los cambios de siglo –y mucho más de milenio–, al igual que los cambios de ciclo (económico, político, religioso, literario, estético o de otros tipos) han ejercido una especial fascinación sobre los analistas independientemente del signo o temática de que se trate. Son estos momentos de ruptura, o simplemente de discontinuidad temporal, particularmente proclives a que se pongan en cuestión presupuestos hasta entonces indiscutidos en relación con las realidades de las que se partía. Las ciudades, en tanto que estructuras complejas, suelen ser el receptáculo en que los citados cambios encuentran unas circunstancias especialmente idóneas para actuar como cajas de resonancia con capacidad para una amplia difusión. Lejos de nuestro ánimo caer en la tentación de interpretar en clave ‘milenaarista’ las últimas transformaciones urbanas españolas en el sentido que el término adquirió en el anterior cambio de milenio fundamentadas en la esperanza o el miedo a una súbita transformación del mundo; sin embargo, podría tener un cierto sentido vincularlas a las reacciones regeneracionistas surgidas tras las grandes convulsiones que periódicamente afectan a las sociedades por catástrofes, guerras, cambios de régimen u otros eventos con gran impacto en la vida colectiva.

No se puede afirmar, por eso, que la última década del siglo XX fuera ajena a esas grandes convulsiones que alimentaron el anterior ‘milenaarismo’, si nos atenemos a algunos acontecimientos ocurridos en determinadas regiones del planeta, pero con fuerte impacto mundial, como sería el caso de la caída del Muro de Berlín y el paralelo hundimiento de numerosos regímenes comunistas en el Este de Europa, incluida la URSS, y poniendo fin a la Guerra Fría. A me-

nor escala pero con no menor virulencia y nefastas consecuencias las guerras balcánicas, que acabaron con el desmantelamiento de Yugoslavia, devolvieron a aquella parte de Europa a los más negros tiempos del fanatismo étnico-religioso. Por último, justo al comienzo del nuevo milenio, el salvaje atentando a las Torres Gemelas de Nueva York puso al mundo ante el espejo de las muchas divisiones y odios, algunas de ellas irresolubles por el momento, que ante sí tiene aún la Humanidad en este cambio de Milenio. Todo ello sin mencionar o sólo de pasada las lacras que aún avergüenzan a nuestra generación como el hambre y la miseria que padecen ingentes masas de nuestros congéneres y las muchas desigualdades por motivos de sexo, raza, religión o situación económica, en las que los avances han sido raquíticos por no decir inexistentes.

La coyuntura española a caballo entre los siglos XX y XXI no vino acompañado de tan intensas convulsiones más allá del efecto lógico de los acontecimientos citados, propio de un mundo profundamente interconectado y en tantos aspectos inmerso en la globalización; por lo demás, el armazón constitucional montado en la Etapa de la Transición demostró su capacidad para soportar episodios de corrupción, crisis económicas y recambios políticos en las instituciones. Por lo tanto, el cambio de siglo y de milenio no tendría por qué haber creado ninguna brecha profunda, más allá de la simbología de la que se suele dotar al paso del tiempo y mucho más cuando cambian de una vez todas las cifras de la agenda o del calendario anual; tal cambio, puramente numérico, impone, no obstante, a la mente humana la necesidad de una evaluación del pasado y un subsiguiente replanteamiento del futuro. En la voluntad de hacer balance de la situación de las ciudades españolas a finales del siglo XX, identificando problemas y conflictos heredados para así afrontar mejor los cambios a introducir con las mejores estrategias, habría que incardinar algunos análisis individuales o colectivos realizados en la transición finisecular por geógrafos españoles junto a otros colectivos preocupados por la temática urbana (sociólogos, urbanistas, etc.)¹.

.....
¹ Sin pretensión de exhaustividad y como constatación del interés por la transición finisecular nos parece significativo que el recién creado Grupo de Trabajo de Geografía Urbana de la A.G.E. eligiera como título del Primer Coloquio de Geografía Urbana, celebrado en Cuenca el año 1994, el de *Las Ciudades españolas a finales del siglo XX*. En la misma línea de aproximación se incardina el artículo de O. NELLO “Las ciudades españolas en el umbral del siglo XXI”, *Papers*, nº 42, 2004, pp. 9-62, si bien sólo referido a las mayores áreas metropolitanas españolas. También se ubica en la transición del siglo XX al XXI el texto firmado por M. VALENZUELA y J. SALOM CARRASCO: “Los procesos de urbanización en España. Nuevos factores, nuevas tendencias” (en) *España y el Mediterráneo. Una reflexión desde la Geografía española* (Aportación Española al XXXI Congreso de la UGI, Túnez 2008). Madrid, Comité Español de la UGI, pp. 49-57 (Texto

Sin embargo, en el caso que nos ocupa el cambio de siglo se produjo en un contexto de optimismo económico asociado a una etapa de exultante dinamismo inmobiliario, que se prolongaría toda una década (1997-2007)²; por tanto, nada parecía hacer presagiar, en apariencia, crisis, decadencia o convulsión social alguna. Los problemas vinieron después, cuando se demostró que la prosperidad reflejada en las cifras de viviendas construidas³, en los valores del PIB o en las cifras de paro escondían un espejismo o, aún peor, una bomba a tiempo, cuya capacidad destructiva se manifestó con toda su crudeza cuando en la segunda mitad de 2007 confluyeron las tres crisis (inmobiliaria, financiera, económica). El falso tinglado construido sobre muchas ignorancias, manipulaciones y no pocas corruptelas saltó por los aires arrastrando consigo a negocios inmobiliarios especulativos, cotizaciones bursátiles falsamente hinchadas pero, sobre todo, las ilusiones y los esfuerzos de millones de ahorradores atrapados entre la ilusión de una vivienda en propiedad y la codicia insaciable de los operadores inmobiliarios. El cambio de siglo y de milenio, por tanto, en su acepción más ‘milenarista,’ se aplazó algunos años respecto al calendario pero dejó tras de sí unas secuelas asimilables a un terremoto o a un *tsunami*. No ha habido aspecto de la vida española que se haya hurtado a sus letales efectos: el meteórico aumento del paro y de los problemas derivados de las hipotecas abusivas con su secuela de desahucios en lo social; el imperio de la economía ‘del ladrillo’ en lo económico; la subordinación del urbanismo a los intereses inmobiliarios; la dependencia de la financiación local a las densidades edificatorias y a las recalificaciones. El resultado, pues, de la falsa euforia de la década no puede ser más descorazonador con secuelas tanto sociales con el horror de los desahucios –la más aciaga quizá sin olvidar los impactos ambientales y paisajísticas visible en los barrios bloqueados, inacabados o abandonados dispersos por toda la geografía urbana española⁴–.

.....
completo en el CD adjunto) y el firmado por el autor de esta presentación referido a la Región Urbana de Madrid: “Madrid entre dos milenios. Urbanismo y políticas urbanas para una región metropolitana emergente” (en) F. RODRIGUEZ: *Áreas metropolitanas de España. La nueva forma de la ciudad*. Oviedo, Ediciones de la Universidad de Oviedo, 2009, pp.205-279.

² A ella se han referido críticamente autores como E. BURRIEL: “La ‘década prodigiosa’ del urbanismo español”. *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. 12, n. 270 (64) y R. FERNANDEZ DURÁN: “El ‘tsunami’ urbanizador español y mundial”. *Ciudades para un futuro más sostenible*, nº 38-39, abril 2006.

³ Prueba fehaciente de la carrera enloquecida del sector inmobiliario español fueron las 865.561 viviendas iniciadas en 2006 frente a las 78.286 cinco años más tarde.

⁴ Un elocuente inventario de la construcción especulativa abandonada, mayoritariamente de uso y destino turístico-residencial, ofrece el libro de la arquitecta Julia SCHULZ-DORN-BURG (2012) *Ruinas modernas. Una topografía de lucro*. Barcelona, Ambit, 215 págs.

Este es el escenario en que se incardinan, con mayor o menor precisión, las contribuciones contenidas en el libro que presentamos bajo el título *Las ciudades españolas, entre el 'boom' y la crisis*, que constituye uno de los resultados editoriales del Proyecto de Investigación *Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2012). Dinámicas, procesos y políticas (URBSPAIN)*, acogido al Plan Nacional de Investigación I+D+i financiado hasta el año 2011 por el Ministerio de Ciencia e Innovación y en la actual legislatura por el Ministerio de Economía y Competitividad. Ni el tiempo asignado al proyecto ni los recursos financieros y de personal disponibles han permitido una investigación tan detenida y extensa como la magnitud de las secuelas dejadas en la geografía urbana española por una década de locura edificatoria habrían demandado. No obstante, con la docena larga de contribuciones que componen el libro que presentamos esperamos haber contribuido a pintar un cuadro donde a grandes rasgos están reflejadas algunas de ellas. Así, por comenzar por los juristas integrantes en el equipo de investigación, Jorge Agudo en su texto sobre *“La generación de ciudad en zonas sensibles: Espacios naturales protegidos y Red Natura 2000”*, tras un documentadísimo análisis jurídico sobre la descatalogación o desclasificación de espacios naturales protegidos en la jurisprudencia española y europea, aborda algunos ejemplos de uso improcedente de semejantes argucias legales reflejadas en casos tan notorios, por lo negativo, como la operación urbanística destinada a la promoción del turismo litoral “Marina de Cope” (Murcia) y la “Ciudad del Medio Ambiente” (Soria), cuya finalidad de impulsar el desarrollo de una ciudad escasamente dinámica no justificaba en absoluto el sacrificio de parajes de excepcional valor natural y cultural. Por su parte, Marta Lora-Tamayo y Amaya Casado en su texto *“Las periferias residenciales bloqueadas entre el 'boom' y la crisis. Los PAU fantasma de Madrid”*, tras una minuciosa exégesis de los modelos históricos de urbanismo por concertación, consideran la figura de los PAU, al contrario que otros autores que se han ocupado de ellos, como una fórmula idónea para el desarrollo urbanístico de Madrid en la transición finisecular; en todo caso, ya en su fase avanzado de ejecución casi todos ellos, la situación de crisis económica general y del sector inmobiliario en particular, tras los excesos de la década 1997-2007, ha afectado, junto con otros factores de carácter jurídico, al bloqueo de uno de ellos, tratado monográficamente en su contribución; se trata del PAU de Arroyo del Fresno, posiblemente el mejor situado en la periferia próxima de Madrid y también el que, en principio, mejores expectativas de calidad de vida aportaría a sus potenciales residentes, aún inexistentes.

Sin abandonar del todo el ámbito temático del planeamiento urbanístico, pero acentuando sus incoherencias así como la incorrecta aplicación de sus determinaciones en el período de tiempo considerado, todo ello referido a la Comunidad de Castilla y León, Basilio Calderón en su texto *“De la ley al territorio. Legislación, planeamiento urbano y ciudad en los Planes Generales de Castilla y León. Situaciones representativas en el período 1997-2010”*, sustenta, con el apoyo en sólidos argumentos y con la ayuda de una exhaustiva documentación, la tesis de que *“la permanente revisión del marco legal en materia de urbanismo –leyes y planes– en el período 1997-2011 ha tenido una decisiva y negativa incidencia en la transformación de la ciudad española en la última década del siglo XX y primera del XXI”*. Ahora bien, cuando la precisión analítico-crítica alcanza máximos niveles de precisión es cuando procede a disecionar la aplicación del aparato legal urbanístico a ciudades concretas, utilizando para ello auténticas técnicas de laboratorio en los casos de las ciudades de Ávila y Burgos; ambas serán ejemplos arquetípicos de la herencia dejada a los gestores urbanos del futuro por una cultura urbanística en la que *“todo el entramado legal está orientado a autojustificarse como sistema de control de urbanismo, antes que a resolver los problemas urbanos”*.

Continuando esta presentación en clave urbanística, la contribución firmada por Carmen Vázquez y José María Martínez pone en su punto de mira las ciudades de Castilla La Mancha, objeto del texto *“Los criterios de sostenibilidad en el urbanismo y en las políticas urbanas durante la primera década del siglo XXI. Las ciudades de Castilla La Mancha como observatorio”*; si bien su pretensión es hacerlo desde una todavía dudosa voluntad política por introducir unos criterios de sostenibilidad urbana, su análisis empírico de las mayores ciudades castellanomanchegas demuestra que en absoluto fueron tenidos en cuenta en la práctica urbanística del período de la gran expansión urbana; no deja de sorprender que en el caso de la región estudiada la mayor intensidad edificatoria se concentrara en las zonas limítrofes con la Comunidad de Madrid de las provincias de Toledo y Guadalajara. De esta manera, lo que esta contribución pone de manifiesto es que la herencia del período anterior a la crisis ha dejado una hipoteca de proyectos de crecimiento residencial, mayoritariamente dedicados a vivienda unifamiliar, o de grandes e inútiles infraestructuras (Aeropuerto de Ciudad Real), que requeriría para una reorientación en clave sostenible no tanto estrategias y documentos cargados de buenas intenciones sino, sobre todo, unas grandes dosis de voluntad reequilibradora de las ciudades y territorios de la región por parte de sus responsables políticos y de los agentes económicos. Esta voluntad tan sólo se

ha hecho presente en las seis mayores ciudades castellano-manchegas a raíz de la redacción de los nuevos planes generales aprobados o en proceso de redacción entre 2009 y 2011, en los que las fantasías expansionistas han sido echadas por tierra por la cruda realidad de la recesión económica y de la crisis del sector inmobiliario.

En los procesos de cambio urbano coincidentes con una transición finisecular marcada por el tránsito del optimismo económico alimentado por la ‘burbuja’ inmobiliaria a la crisis desencadenada por su ‘estallido’, era lógico esperar que, entre las contribuciones de este libro, hubiera varias dedicadas a la vivienda y a los espacios residenciales. Quizá el texto donde con más lujo de detalles se ha analizado la aceleración del proceso urbanizador en el litoral mediterráneo durante el período de la ‘burbuja inmobiliaria’ ha sido el firmado por Gabino Ponce y Pablo Martí bajo el título *“Las áreas residenciales litorales de la provincia de Alicante: El urbanismo como motor de desarrollo”*. Bien es verdad que sus orígenes se remontan a los años 60 al calor de la demanda turística y de la orientación específica que la provincia de Alicante ha recibido hacia la modalidad turístico-residencial, donde el núcleo del negocio turístico ha basculado hacia la construcción de viviendas en urbanizaciones de baja densidad para un cliente internacional, mayoritariamente europeo. Sin embargo, la expansión urbanística del litoral, cuya apoteosis de concentró en el período 1990-2006, no habría alcanzado los niveles de artificialización de amplias zonas costeras e incluso del interior de la provincia si no hubiera sido por el marco legal creado en la Comunitat Valenciana, claramente alineado con la lógica expansiva de los tejidos residenciales de baja densidad y con un urbanismo local al servicio de los intereses de los agentes vinculados al negocio constructor e inmobiliario. El texto hace un balance sumamente detallado del incremento de la superficie artificializada durante el período en cuestión con un desglose muy preciso a dos escalas (comarcal y municipal), apoyada en una amplia documentación fotogramétrica.

Otro problema bien distinto, sin salirnos del ámbito temático inmobiliario, lo plantea el papel de la vivienda protegida destinada a favorecer el acceso a ella de los grupos sociales con mayores dificultades para conseguirlo, precisamente en tiempos de crisis. Esta ha sido abordada, referida al área metropolitana de Madrid por Antonio Palacios en su contribución titulada *“La promoción pública de vivienda, ¿una solución en tiempos de crisis? Ejemplos representativos en el Área Metropolitana de Madrid”*, para lo cual han elegido varios municipios representativos, en donde se han comprobado distintos comportamientos entre las dos variantes básicas que en ella suelen diferen-

ciarse: la promoción pública directa y la privada con protección pública. No fueron buenos tiempos los de la ‘burbuja inmobiliaria’ para la variante protegida privada, dado el mayor atractivo de la promoción libre; tampoco se ha reactivado con el advenimiento de la crisis económica; por su parte, la vivienda pública, mayoritaria en los municipios estudiados como resultado de un gran apoyo institucional, adolece de profundos problemas estructurales que dificultan responder a su objetivo intrínseco: dar satisfacción residencial a amplios colectivos sociales insolventes; entre ellos cabría destacar la escasez de recursos dedicados a esta modalidad promocional y la preferencia por el acceso a la propiedad frente al alquiler. Es en el más amplio contexto de los espacios residenciales, en los que la vivienda sigue siendo el elemento catalizador de muchas otras variables de la calidad de vida y de la integración social de los individuos y las familias, donde cabe incluir otras dos contribuciones al libro que presentamos. En concreto, una perspectiva en que confluyen las dimensiones inmobiliaria y social la encontrará el lector en la aportación de Juan Manuel Parreño y Josefina Domínguez Mújica bajo el título *“Crecimiento urbano-turístico. Segregación residencial y políticas de intervención en el área urbana de Gran Canaria Sur”*; allí de nuevo el turismo vuelve a actuar como motor de los procesos de cambio (de mercado laboral, urbanísticos y segregativos) experimentados en esta amplia y compleja pieza territorial. Es de resaltar en este texto la constatación de que es justamente la lógica economicista del mercado inmobiliario la que impone la doble segregación residencial nítidamente observada en el sur de Gran Canaria entre la voluntaria (“autoexclusión”) de los turistas y residentes secundarios frente la “forzada” de los trabajadores –estos a su vez con una fuerte componente inmigratoria–, recluidos en los municipios y en las áreas residenciales donde la presencia del turismo es más reducida; la primera ha alumbrado una modalidad básicamente concentrada en torno al principio de nacionalidad (alemanes, suecos, noruegos, etc.); la segunda asume un modelo más disperso (argentinos, colombianos, rumanos, etc.), pero cada una de ellas arroja una impronta residencial diferenciada. Este proceso de segregación socio-espacial múltiple no favorece en absoluto la generación de una sociedad integrada y ni las políticas públicas para evitar los procesos de marginación y exclusión ni los paralelos esfuerzos asociativos han hecho avances sustanciales hacia una sociedad fundamentada en el principio de ciudadanía.

La segregación social urbana en la transición del siglo XX al XXI vuelve a ser el eje vertebrador de la aportación del equipo de la Universidad ‘Rovira i Virgili’ de Tarragona, compuesto por Santiago Roquer, Joan Alberich y Juan

Ignacio Muro, titulada “*Segregación residencial de la población extranjera en ciudades medias de la Cataluña no metropolitana*”. En este caso, si bien la segregación no se vincula explícitamente al funcionamiento del mercado inmobiliario, se aporta un análisis muy fino y documentado sobre la correlación entre las condiciones objetivas del hábitat (accesibilidad, antigüedad y estado de los edificios), al que se ven condenados los inmigrantes extranjeros y su concentración en áreas especializadas según nacionalidades (particularmente los norteafricanos), de lo que se deja constancia en las seis áreas urbanas estudiadas tanto a nivel estadístico (Censo de 2001) como en una amplia cartografía de detalle. Los autores constatan que de los datos analizados se desprende que el grado de segregación socio-espacial detectado no es grande y, en cualquier caso, menor que el observado en Barcelona. No obstante, asumen como línea de actuación a seguir en determinadas áreas segregadas la realización de actuaciones de mejora en forma de programas de regeneración. Justamente, éste es el segundo eje conductor de la aportación, consistente en el análisis y valoración de las actuaciones, que, referidas a las ciudades seleccionadas, se han acogido al programa de mejora de barrios desfavorecidos incluido en la Ley catalana de *Millora de Barris* de 2004 a lo largo de las seis convocatorias aprobadas hasta 2010. Las actuaciones asumen una perspectiva integral, lo que significa que se va a intervenir en distintos campos relacionados con la calidad de vida cotidiana de los habitantes, justamente en un momento en que la población extranjera ha incrementado su presencia por efecto del ‘boom’ inmobiliario, con especial atención a los cascos históricos, los polígonos de vivienda social y la urbanización marginal.

El último bloque de textos incluidos en este volumen recubre otra dimensión de la convulsa etapa de transición intersecular, justamente la que apunta hacia la aparición de una alternativa económica al protagonismo que llegó a alcanzar el sector de la construcción (‘economía del ladrillo’) ya desde antes pero sobre todo en la ‘década prodigiosa’, en el buen entendido de que no siempre se trata de sectores de los denominados *high tech* en razón a la fuerte componente de innovación tecnológica. Así habría ocurrido con la función comercial, la más precoz de las actividades urbanas, tradicionalmente ubicada en las áreas centrales pero desde hace décadas sometida a la insoportable competencia del nuevo modelo comercial periférico; pues bien, en el texto de Gabino Ponce y Ana Espinosa sobre “*La recuperación urbana y comercial de las ciudades alicantinas*” se constata cómo el modelo de las grandes superficies comerciales, que había llegado a una situación de saturación en el tránsito del siglo XX al XXI, ha dado paso a una esperanzadora revitalización comercial de los cascos históricos de numerosas ciudades

alicantinas; este cambio de tendencia se ha plasmado en iniciativas innovadoras surgidas del propio sector comercial, si bien en muchos otros casos se ha plasmado en convenios de colaboración entre los ayuntamientos o el gobierno regional, por una parte, y los propios comerciantes y otros agentes participantes en la vida urbana, por otra, incorporándose a una tendencia de *partenariado* público-privado, ampliamente implantado ya en otros países y que en España ha dado, entre otros resultados, el nacimiento de los Centros Comerciales Abiertos (CCA).

Otra función tradicional de los centros urbanos la cultural, fundamentada tradicionalmente en la concentración en ellos de muy diversas formas de patrimonio y de instituciones especializadas en la oferta de servicios culturales (museos, bibliotecas, galerías de arte, etc.), ha evolucionado hacia la inclusión de la cultura y la creatividad como un elemento de impulso para la base económica y la competitividad local. Sobre dicha argumentación se sustenta la ‘nueva economía de la cultura’, objeto de la contribución de Diego Barrado con el título de *“Cultura urbana e industrias culturales como alternativa al modelo económico heredado: experiencias españolas recientes en las ciudades de Sevilla y Cáceres”*. En síntesis, se trata de analizar *“los procesos de promoción y recuperación urbana en torno a proyectos de impulso a las industrias culturales y creativas y la creación de clusters en dos ciudades (Sevilla y Cáceres) y en dos ámbitos urbanos (centros históricos y espacios de borde), claramente contrastados”*. Se ha prestado especial atención a la mecánica de generación de las redes sustentadoras de los procesos de clusterización y del papel que haya podido tener en ellas el impulso de las administraciones públicas, sin que ello suponga atribuirles una capacidad motriz de carácter determinante. Ha sido también muy alta la atención prestada por el autor al significado del territorio afectado por los proyectos innovadores más allá del encaje físico y de los efectos inducidos sobre los contenedores con interés cultural y patrimonial afectados. Parece demostrado, por lo demás, que los emprendedores, empresas y técnicos involucrados en los ejemplos analizados otorgan un papel esencial al espacio urbano no sólo por los equipamientos e infraestructuras que les aporta sino, sobre todo, por las oportunidades que en ellos encuentran las actividades creativas en función de su patrimonio, de la densidad y del tipo de relaciones que permiten. En definitiva, las nuevas industrias culturales abren un horizonte de cierto optimismo ante la crisis inevitable de un modelo urbano marcado por el despilfarro y la especulación

En las mismas coordenadas innovadoras, pero en clave industrial, se incardina el texto elaborado por Antonia Sáez Cala *“Clusters creativos: el caso del sector aeronáutico de Sevilla”*, a partir de la fundamentación teórica aportada

por Richard Florida sobre el modelo de clase creativa. Una parte del núcleo central del trabajo en cuestión lo aportan las acciones de regeneración física de Sevilla y de las riveras del Guadalquivir, de mejora de las comunicaciones y otras infraestructuras, de ordenación urbana así como de inversiones realizadas en proyectos industriales e innovadores a lo largo de la primera década del siglo XXI; todo ello tendrá, sin duda, un notable efecto sobre el tamaño y distribución de la clase creativa sevillana. Queda, así, de manifiesto la voluntad de desarrollar un entorno urbano propicio para la innovación y atractivo para las actividades de alta tecnología. Objetivo que parece haberse cumplido a la vista de los resultados cosechados tanto en clave de peso laboral de la clase creativa entre los ocupados sevillanos como sobre la actividad elegida para ser analizada monográficamente: la industria aeronáutica. En el texto se constata cómo la industria aeronáutica andaluza y sevillana ha experimentado en el último decenio una importante transformación de su tejido productivo impulsada por los proyectos aeronáuticos europeos, la actuación del gobierno regional y el incremento de actividades I+D+i emprendidas por las propias empresas. Ahora bien, el *cluster* aeronáutico sevillano adolece de una composición eminentemente sectorial, lo que limita su impacto en el desarrollo de la región urbana sevillana.

Una apuesta decidida por la relación entre conocimiento y ciudad en la actual etapa de crisis del modelo heredado y la consiguiente aparición de ‘ciudades del conocimiento’ ha sido asumida dentro de este libro por Severino Escolano y José Antonio Salvador con su texto sobre “*Conocimiento y ciudades: la experiencia de la ‘milla digital’ de Zaragoza (España)*”, a partir de la convicción de que “*las actividades relacionadas con la creación, gestión y uso del conocimiento de la información u de la tecnología, constituyen uno de los activos más importantes del crecimiento económico y para el incremento de la competitividad*”. Este ha sido un camino emprendido ya por muchas ciudades grandes y medianas a través de programas estratégicos para impulsar las actividades vinculadas a la economía del conocimiento y de la creatividad con la vista puesta en su conversión en “*smart cities*” o “ciudades del conocimiento”, lo que se traduce, entre otros rasgos distintivos, en una alta calidad del espacio construido, una excelente dotación de espacio público, presencia de equipamientos tecnológicos y un elevado grado de integración funcional y relacional entre las instituciones y las empresas. Los fundamentos para alcanzar tales objetivos han de ser objeto de la leal colaboración entre los distintos niveles administrativos tanto en el plano normativo como financiero, lo que no siempre se alcanza. En el caso empírico analizado en la contribución de S. Escolano y J. A. Salvador (La Milla Digital) parecían darse todos los requisitos para alcanzar un

resultado satisfactorio, dado que se trataba de la iniciativa estratégica más importante promovida por el ayuntamiento de Zaragoza para elevar la ciudad a la categoría de “ciudad de conocimiento” y como fórmula más idónea para diversificar la economía urbana de la capital autonómica. Es lástima que un proyecto dotado de tan pertinentes condiciones para alcanzar los objetivos perseguidos, en tanto que espacio atractivo para la localización de personas y organizaciones relacionadas con la economía del conocimiento, sólo haya alcanzado la finalización de las obras de urbanización y que tan sólo unos pocos edificios emblemáticos por su papel en diversas facetas de la innovación se hallen contruidos o en construcción; en suma, un gran proyecto con escasa viabilidad en la actual etapa de crisis urbana a pesar de su indudable oportunidad.

Han sido muchas las transformaciones asociadas a los cambios de modelo económico que desde la década de los ochenta se han ido instalando en las viejas zonas industriales y mineras del Norte de España (Asturias y País Vasco); han sido afectados por el citado proceso los propios espacios productivos, para los que han buscado nuevos usos tras la desaparición de las grandes empresas industriales y mineras con la subsiguiente reorganización de las estructuras ferroviarias y portuarias; si a ello unimos el reflejo en estas regiones de las turbulencias del mercado inmobiliario y las nuevos comportamientos sociales y laborales tendremos el marco de referencia del texto firmado por Joseba Juaristi “*Los esquemas de movimientos residencia-trabajo en el área metropolitana de Asturias y el Bilbao metropolitano durante la etapa de la autonomía (1986-2001)*”, en el que se analizan las estructuras jerárquicas las dos citadas áreas metropolitanas a través del estudio de los patrones de movimientos residencia-trabajo. Se trata de dos modelos metropolitanos claramente diferenciados genéticamente pero también por su tamaño y organización interna. A pesar de lo cual, el autor consigue realizar un análisis cruzado bien elocuente centrado en tres ejes temáticos organizadores de los movimientos residencia-trabajo: la redistribución de la población y de las actividades económicas; los patrones de los flujos en el período 1986-2001 y las relaciones recíprocas entre los principales centros y subcentros de cada área metropolitana analizada.

Ante sí tiene el lector, por tanto, una colección de textos fruto del esfuerzo colectivo de un equipo de investigación nucleado en torno al proyecto de investigación más arriba citado, presentados a discusión y debate en las III Jornadas de Investigación Urbana del Proyecto Urbspain celebradas en Madrid en noviembre de 2011 y, tras su posterior reelaboración y revisión editorial, convertidos en el segundo libro que difunde los resultados parciales del citado proyecto.

El grupo de investigadores nucleados en torno a este libro han aportado a los temas incluidos en él, dada su heterogénea procedencia disciplinar (derecho, economía, arquitectura y especialmente geografía) y geográfica (siete universidades de otras tantas comunidades autónomas), una perspectiva variada y rica en matices, además de rigurosa. Sólo nos resta esperar que tanto en la edición en papel como en la digital sus aportaciones sean de utilidad para la comunidad de los geógrafos y de otros estudiosos de la ciudad en este apasionante período de reorientación de nuestro modelo urbano tras las tensiones y las incertidumbres que lo han agitado en la transición del 'boom' a la crisis, en la que, por lo demás, todavía nos hallamos instalados.

Abrigamos la esperanza de que este libro, que se edita con el respaldo, que agradecemos profundamente, de las dos organizaciones de geógrafos más representativas de España, la Real Sociedad Geográfica y la Asociación de Geógrafos Españoles, simbolice en una mínima medida la voluntad de cooperación y de servicio a la causa común de todos cuantos formamos parte de la comunidad española de geógrafos: la defensa de los valores de las ciudades y del territorio para construir con ellos y sobre ellos un mundo más equilibrado y justo para todos nuestros conciudadanos. Atravesamos tiempos difíciles, plagados de amenazas e incertidumbres para la continuidad de lo que significa nuestra disciplina en la creación, a partir del territorio, de un espacio español y europeo en que se colmen las aspiraciones de progreso material compatible con el ideal de conservación intergeneracional. En este empeño la colaboración y cooperación entre personas y organizaciones se nos antoja vital para nuestra propia supervivencia como disciplina académica e investigadora. Este sería, ya de por sí, el pequeño servicio a esta gran causa que podría prestar este libro, en tanto que modesto continuador de la meritoria aventura editorial emprendida hace ya dos décadas, consistente sacar adelante cada cuatro años la Aportación Española a los congresos internacionales de la UGI. Este camino, liderado por el Comité Español de la Unión Geográfica Internacional, ha de servir de acicate para ésta y otras acciones destinadas a lograr el empeño generacional de una Geografía Unida sin recelos ni exclusiones. Gracias por adelantado a cuantos así lo entiendan y lo impulsen.

Madrid, verano de 2013

**EL MARCO NORMATIVO DEL URBANISMO
EN LA TRANSICIÓN FINISECULAR,
ENTRE EL DETERIORO AMBIENTAL Y LA
SUBORDINACIÓN AL EXPANSIONISMO
INMOBILIARIO**

LA GENERACIÓN DE CIUDAD EN ZONAS SENSIBLES: LA REDUCCIÓN O ELIMINACIÓN DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS Y DE ESPACIOS DE LA RED NATURA 2000*

Jorge Agudo González
Universidad Autónoma de Madrid
jorge.agudo@uam.es

Palabras clave: Espacios naturales protegidos, Red Natura 2000, descatalogación, transformación urbanística.

1. LA ELIMINACIÓN O REDUCCIÓN DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS COMO PASO PREVIO A LA TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA: LA CUESTIÓN EN EL DERECHO INTERNO

1.1. Introducción. Entre la “im-posibilidad ambiental” y la “im-posibilidad jurídica”

La desclasificación o descatalogación de espacios naturales protegidos ha tenido un protagonismo en los últimos tiempos en España que no parece corresponderse con la excepcionalidad inherente a este tipo de medidas. Ya no sólo se ha producido un acoso al borde mismo de los límites administrativos de los espacios protegidos (afectando, pues, a las zonas periféricas de protección de las áreas protegidas), sino también la directa supresión o reducción de la superficie de esos espacios para legitimar en muchos casos actuaciones urbanísticas en los terrenos antes protegidos.

.....
* Este texto se enmarca en el proyecto de investigación **Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2012). Dinámicas, procesos y políticas**, financiado por el Plan Nacional de Investigación I+D+i del Ministerio de Economía y Competitividad para el período 2010-2013 (Código: CSO 2009-11261-(Subprograma GEOG)).

En el plano estrictamente interno, esto es, dejando a un lado las repercusiones de este fenómeno en la Red Natura 2000 que más adelante serán tratadas, la dimensión territorial de los espacios naturales protegidos previstos ahora en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y antes en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, así como en la legislación aprobada en la materia por diferentes CCAA, ha sufrido cambios justificados en circunstancias puramente jurídicas, a las que luego nos referiremos, olvidando que la declaración de un espacio como protegido no supone otra cosa que la constatación y reconocimiento de una realidad física (García Ureta, 1999: 314), cuya desconsideración *a posteriori* no puede ser olvidada tampoco desde el plano jurídico y, claro está, sin perjuicio de la inevitable discrecionalidad de que goza la Administración competente a tales efectos (Agudo González, 2004: 326 y ss.). Dicho de otro modo, la ponderación incurra en aquella decisión no puede ser postergada con base en un juicio jurídico ajeno a dicho juicio ponderativo, máxime si no concurren nuevas circunstancias que puedan justificar una alteración de aquella ponderación.

No en vano, no es aceptable la desclasificación o descatalogación total o parcial de espacios previamente protegidos sin mayor consideración, apoyándose simplemente en el manido recurso a decisiones posteriores de igual o mayor rango a aquella que sirvió para declarar dicho espacio. No cabe duda de que para descatalogar o desclasificar un espacio protegido se debe seguir el mismo procedimiento y dictar un acto jurídico de al menos igual rango que el dictado para declarar el correspondiente espacio (Vercher Noguera, 2002: 195). Ahora bien, lo que sucede es que en algún caso la forma jurídica para adoptar esa decisión de desclasificación ha sido entendida, sin más, como justificación suficiente, máxime si el rango de la norma ha sido el de Ley, pues en tales supuestos dicha decisión posterior se ha considerado investida de la máxima legitimidad democrática, sin que ello atente además contra derechos fundamentales como el previsto en el art. 24 de la Constitución, aun cuando suponga la imposibilidad de ejecutar una sentencia firme, como así se ratifica en el asunto de la presa de Itoiz, STC 73/2000, de 14 de marzo (Agudo González, 2004: 355 y ss.).

Sin embargo, estos criterios formales ineludibles no son suficientes, pues, como hemos indicado, sin mayor justificación sustancial, esa forma de actuar supondría claramente una contravención del principio *venire contra factum proprium* (García Ureta, 1999: 314), que por esa misma razón debería ser calificada como una actuación arbitraria que vulneraría el mandato a los poderes públicos previsto en el art. 45 de la Constitución, ya que no se puede des-

conocer que la declaración de un espacio natural protegido supone una actualización de aquel precepto constitucional (López Ramón, 1995: 31; García Ureta, 1999: 313; Jiménez Jaén, 2000: 210-212). Por otro lado, dichas actuaciones también pueden resultar criticables desde la perspectiva del principio de proporcionalidad, en la medida en que difícilmente podrá justificarse ni la adecuación, ni la necesidad de la medida, y aún menos, como ya hemos anticipado, una adecuada ponderación de los intereses en juego.

Los argumentos que han asistido a las Administraciones que han actuado en aquella dirección sospechosa no dejan de ser entendibles (que no comparables) desde un plano estrictamente jurídico, sobre todo si se tiene en cuenta que en muchas CCAA el vacío legal en esta materia ha sido la tónica general, debido igualmente a que la legislación básica estatal tampoco ha fijado criterios generales al respecto. En otras palabras, para descatalogar espacios protegidos allí donde el ordenamiento nada decía, se ha procedido del modo que ordinariamente cabría solucionar la relación de vigencia existente entre normas de igual o superior rango. Para comprender este panorama, es necesario recordar algunas circunstancias clave:

- En primer lugar, se ha de señalar que la antigua Ley 4/1989 no establecía consideración alguna en torno a la superficie específica que cada tipo de espacio natural protegido debía tener. Así pues, aunque pudiera pensarse que un dato para controlar la elección de la figura jurídica de protección a declarar, era la dimensión territorial de los ecosistemas, lo cierto es que la Ley no exigía una consideración tal (Agudo González, 2004: 326 y ss.)¹. Ni

.....
¹ La superficie de los espacios protegidos no sólo no es determinante del tipo de espacio a declarar, sino que en la propia delimitación del espacio protegido (con independencia de la figura elegida), la Administración goza de un margen de apreciación técnico definitivo. Un ejemplo llamativo a este respecto lo encontramos en la STS de 27 de junio de 1990 (Az. 5341), que tuvo por objeto la impugnación del Decreto 3058/1982, de 15 de octubre, de la Comunidad de Canarias, por el que se declara el Parque Natural de las Dunas de Corralejo e Isla de Lobos. El argumento en que se fundamentó la impugnación fue la no inclusión en el Parque Natural de 80 Hectáreas de dunas. Frente a esta alegación responde el Tribunal que la pretensión de “*incluir dentro de la limitación del Parque unas 80 Hectáreas tan dignas de protección como el resto de área comprendida dentro de los límites, se fundamenta, de una parte, en que tal exclusión provocará irremediabilmente el deterioro integral de todo el ecosistema dunar cuya persistencia se trata precisamente de garantizar por medio de la declaración contenida en la disposición impugnada*”, no puede ser estimada “*porque se trata de una simple afirmación no avalada por informes periciales*”. Además, el Tribunal justifica la no inclusión de tales terrenos en la existencia de planes urbanísticos aprobados que afectan a la zona dunar de referencia, “*por lo que resulta razonable que la exclusión de la declaración comprenda aquella zona que, por estar afectada por un planeamiento en ejecución, comportaría, en otro caso, unas indemnizaciones que por su elevada cuantía, podría incluso hacer*

siquiera cabía mantener una conclusión tal con base en la Ley de 1975, de 2 de mayo, de espacios naturales, en la que sí se incluían algunas referencias genéricas acerca de la dimensión de algunos tipos de espacios protegidos, como ya así señaló la STC 69/1982, de 23 de noviembre². No existiendo ningún límite en cuanto a la superficie mínima de los espacios protegidos, es evidente que esa omisión respaldaba la posibilidad de modificar la extensión de las áreas protegidas.

- Tampoco la Ley 4/1989 estableció consideración alguna respecto de la descatalogación total o parcial de los espacios protegidos, siendo aprovechada esa omisión por la legislación autonómica con muy distinta finalidad, como luego tendremos ocasión de mostrar.

- Con la nueva legislación de espacios naturales (de 2007) la regulación ha cambiado parcialmente. Siguen sin establecerse criterios de superficie determinantes de la declaración de cada tipo de espacio protegido, salvo para los Parques Nacionales³.

- Sí que se prevé (¡por fin!) una disposición general sobre alteración total o parcial de la delimitación de los espacios protegidos tanto en el art. 51 de

.....
inviabile la finalidad pretendida con tal declaración siempre que tal decisión, como ocurre en el presente caso, no comprometa la sustantividad del Parque como superficie delimitada y con sustantividad a proteger”.

² STC 69/1982, de 23 de noviembre [FJ 2.b)]: “... de tan indeterminados conceptos no puede inferirse ninguna norma básica de obligado respeto” y por ello no puede afirmarse que “necesariamente el más pequeño de los Parques Nacionales deba ser mayor que cualquier Paraje Natural de interés nacional”, pues “la dimensión de cada espacio natural digno de protección sólo es uno de los elementos a tener en cuenta para su clasificación, como pone de manifiesto la enorme oscilación en la extensión de los Parques Nacionales”.

³ El art. 9 de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, dispone que: 1º) Apartado 1º: “c) Tendrá una superficie continua y no fragmentada suficiente como para permitir la evolución natural sin o con escasa intervención humana, de forma que se mantengan sus características físicas y biológicas, y se asegure el funcionamiento de los procesos naturales presentes. A estos efectos, la superficie del Parque Nacional, salvo casos debidamente justificados, tendrá: Al menos, 15.000 hectáreas en Parques Nacionales terrestres o marítimo-terrestres peninsulares. Al menos, 5.000 hectáreas en Parques Nacionales terrestres o marítimo-terrestres insulares. Al menos, 20.000 hectáreas en Parques Nacionales en aguas marinas”; “d) La superficie del Parque Nacional se caracterizará por la continuidad territorial, entendida como ausencia de fragmentación de su superficie y de elementos de estrangulamiento territorial, salvo excepciones debidamente justificadas”; y “e) Estará ocupado, en una superficie adecuada, por formaciones naturales, sin explotaciones extractivas de carácter agrícola, forestal, hidráulico o minero, ni elementos artificiales que alteren significativamente la estética del paisaje o el funcionamiento de los ecosistemas”; Apartado 2º: “En la superficie propuesta para incluirse en un Parque Nacional no puede existir suelo susceptible de transformación urbanística ni suelo urbanizado”.

la Ley 42/2007, como en el art. 13.4.II de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, y ahora en el mismo precepto del vigente Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo⁴. La regulación de la descatalogación es aplicable tanto a los espacios incluidos en la Red Natura 2000 como a los espacios naturales protegidos con base exclusiva en la legislación interna. Es cierto que la palabra descatalogación sólo parece referirse a los espacios de la Red Natura 2000, pero ello no puede llevar a engaño, pues los preceptos antes citados se refieren también a la “reducción total” de la superficie de todos los espacios protegidos.

- Esta regulación es específica en el caso de los Parques Nacionales. El art. 15 de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, se refiere a la pérdida de la condición de Parque Nacional vinculándolo precisamente tanto a la superficie de la zona protegida, como a las actividades que pudieran haberse llevado a cabo y que hubiera menoscabado los valores del Parque⁵.

.....

Por último, también se ha de tener en cuenta que la Disposición Final 2ª de la Ley recuerda que la adaptación de los Parques Nacionales existentes a la entrada en vigor de la misma no deberán cumplir con las exigencias sobre superficies mínimas del art. 9.1.c).

⁴ Art. 13.4 de la Ley de Suelo 8/2007 y del vigente TRLS de 2008: “Sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación”.

Art. 51 de la Ley 42/2007: “1. Sólo podrá alterarse la delimitación de espacios naturales protegidos o de la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada.

En el caso de alteraciones en las delimitaciones de espacios protegidos Red Natura 2000, los cambios debidos a la evolución natural deberán aparecer debidamente reflejados en los resultados del seguimiento previsto en el artículo 47. 2. Toda alteración de la delimitación de áreas protegidas deberá someterse a información pública, que en el caso de los espacios protegidos Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación. 3. El cumplimiento de lo previsto en los párrafos anteriores no eximirá de las normas adicionales de protección que establezcan las Comunidades autónomas”.

⁵ Art. 15. Pérdida de la condición de Parque Nacional: “1. La pérdida de la condición de Parque Nacional se efectuará por Ley de las Cortes Generales, a propuesta del Gobierno del Estado, previa audiencia del órgano que determinen las Comunidades Autónomas afectadas, información pública durante un período de tres meses e informe favorable del Consejo de la Red de Parques Nacionales. 2. La pérdida de la condición de Parque Nacional sólo podrá fundamentarse en el grave y reiterado incumplimiento de los requisitos establecidos para los

El indeterminado estado de nuestro ordenamiento jurídico en una cuestión tan sensible hasta fechas relativamente recientes dio lugar a una práctica administrativa variable y contradictoria en sus objetivos según CCAA. Mientras que en algunas CCAA como Canarias o Galicia se establecieron normas específicas que regulaban de forma estricta la descatalogación o descalificación de espacios naturales protegidos⁶, en muchas otras CCAA esa

.....
Parques Nacionales en los artículos 9 y 13”. A estos efectos téngase en cuenta, por ejemplo, los siguientes preceptos: 1º) Art. 9.2: “En la superficie propuesta para incluirse en un Parque Nacional no puede existir suelo susceptible de transformación urbanística ni suelo urbanizado”; 2º) Art. 13.5: “El suelo objeto de la declaración de Parque Nacional no podrá ser susceptible de urbanización ni edificación, sin perjuicio de lo que determine el Plan Rector de Uso y Gestión en cuanto a las instalaciones precisas para garantizar su gestión y contribuir al mejor cumplimiento de los objetivos del Parque Nacional”.

⁶ El primer ejemplo es el art. 242 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido en materias de ordenación del territorio y espacios naturales de Canarias: “1. La descalificación de zonas que forman parte de un Espacio Natural Protegido sólo podrá hacerse por norma de rango equivalente o superior a la de su declaración, y de acuerdo con el procedimiento previsto en este capítulo para la declaración. 2. Cuando la descalificación sea competencia del Gobierno, sólo podrá realizarse si hubieran desaparecido las causas que motivaron la protección y éstas no fueran susceptibles de recuperación o restauración, y siempre que la concurrencia de tal circunstancia no tenga como origen la alteración intencionada de aquellas causas. 3. Se prohíbe la descalificación de Espacios Naturales Protegidos que hubieren resultado devastados por incendios forestales”.

Hay que puntualizar, en cualquier caso, que en Canarias, fue ya el art. 18 de la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de espacios naturales de Canarias, luego refundida en el vigente Decreto Legislativo 1/2000, el que previó dicha regla.

Otro buen ejemplo es la D. Ad. 7ª de la Ley 9/2001, de 9 de agosto, de espacios naturales protegidos-protección de animales y plantas de Galicia, sobre descalificación de los espacios naturales protegidos: “1. Un espacio natural protegido o una zona del mismo solamente podrá ser descalificada, con la consiguiente exclusión de la red, en virtud de una norma de igual o superior rango a la de su declaración, y conforme al procedimiento previsto para ésta. 2. La descalificación sólo podrá realizarse si hubieran desaparecido las causas que motivaron la protección y éstas no fueran susceptibles de recuperación o restauración, siempre y cuando la desaparición de aquéllas no estuviera motivada por una alteración intencionada. 3. En todo caso, no podrá procederse a la descalificación y posterior exclusión de la red de un espacio natural protegido que fuera afectado por un incendio forestal. Serán nulos de pleno derecho los actos administrativos de descalificación y exclusión que fueran en contra de este precepto”.

En una línea similar cabría citar el art. 31.1 de la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y de Espacios Naturales de Extremadura, si bien excluyendo las desclasificaciones durante un plazo de 30 años motivadas en una genérica alusión a “acciones contrarias a esta Ley”. Asimismo, el art. 39 de la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Castilla-La Mancha, que sólo legitima la descatalogación de espacios protegidos fundada en “razones de interés público relevante”, previo informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente, y, en todo caso, mediante una norma con rango de Ley.

regulación brillaba por su ausencia, cuando no ha sido utilizada en el sentido opuesto al que corresponde con las reflexiones hechas hasta ahora. El mejor ejemplo sin duda es la Disposición Adicional 8ª de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del suelo de la Región de Murcia. En otros casos, la alteración superficial de los espacios protegidos ha sido parcial, acudiendo a expedientes de redelimitación que no siempre se han fundamentado en una evaluación de los valores ambientales existentes en las áreas integradas en espacios protegidos de forma supuestamente errónea. Ahora bien, todo esto no quiere decir que no hubiera otras medidas con fines parecidos a la descalificación de espacios protegidos, aunque no necesariamente vinculadas a la protección de tales espacios naturales protegidos. Un buen ejemplo es la prohibición de reclasificación y cambio de uso de terrenos incendiados (Agudo González, 2010: 141 y ss.).

En cualquier caso, la ausencia de normas específicas en la materia analizada hasta fechas recientes no permite, sin embargo, alegar que hasta la entrada en vigor de la Leyes estatales de 2007, citadas anteriormente, no cabía imponer límites sustanciales similares a los que esas normas legales ahora establecen. Entre la doctrina existe un general consenso en admitir que la desclasificación o descatalogación de espacios naturales protegidos debía y debe quedar condicionado a “la existencia de circunstancias objetivas de degradación de la naturaleza imposibles de remediar” (López Ramón, 2011: 778). Anteriormente, López Ramón (1995: 31) ya había puesto de relieve que sólo razones de fuerza mayor harían posible cesar en la protección constitucional aplicada específicamente al espacio natural declarado. En definitiva, la aplicación de límites como los señalados no puede ser considerada una aplicación retroactiva de la Ley, sino la lógica aplicación de principios generales del Derecho como la interdicción de la arbitrariedad y el principio de proporcionalidad.

1.2. Análisis de un caso concreto: Marina Cope

Un ejemplo paradigmático, pero no el único, aunque sí quizás el más llamativo por su enorme dimensión, de proyectos que implican la reducción de la superficie de espacios naturales protegidos es la “Marina de Cope” en la Región de Murcia. Se nos permitirá en primer lugar realizar alguna consideración sobre el proyecto mismo desde el plano territorial, para luego afrontar esta cuestión desde la perspectiva específica que tratamos en este trabajo.

La declaración de la Actuación de Interés Regional “Marina de Cope” se produjo por Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 23 de julio de 2004⁷. Se ha de tener en cuenta también que las propias Directrices y el Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia, establecen una serie de “Actuaciones Estratégicas”, entre las que se encuentra la Actuación de Interés Regional de “Marina de Cope”⁸. El proyecto se ubica en los términos municipales de Águilas y Lorca y la superficie total del proyecto es de 21.156.245 m². El destino de la actuación, en un 25% como mínimo, será el de usos turísticos, ya que dado el déficit existente en la zona, se apuesta por impulsar la oferta hacia el sector hotelero, combinado con una proporción menor de residencia. La oferta turística global rondaría las 20.000 plazas hoteleras (22 hoteles), mientras que la zona residencial contaría con 9.000 nuevas viviendas. Aparte el proyecto cuenta con una oferta complementaria muy importante: cinco campos de golf de 18 hoyos, marina interior, club hípico, centro náutico y embarcadero con 2.000 puntos de amarre, centros de alto rendimiento deportivo, etc. El proyecto contempla una inversión de 4.000 millones de Euros.

Según el art. 41.1 de la Ley 1/2001 de la Región de Murcia “se considerarán Actuaciones de Interés Regional aquellas que hayan de beneficiar a la Región en el ámbito de los servicios públicos, la economía, la conservación del medio ambiente y del patrimonio histórico y la mejora de la calidad de vida y en general las encaminadas al logro de los objetivos generales de la ordenación del territorio, y que por su magnitud, importancia o especiales características trascienda el ámbito municipal”. Por otro lado, con base en el art. 42 de la misma Ley, sólo las siguientes actividades pueden ser objeto de declaración como Actuación de Interés Regional: “a) La ordenación y gestión de zonas del territorio para facilitar el desarrollo económico y social de la Región, mediante actuaciones en materia de vivienda, actividades económicas, infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios; b) La implantación

.....
⁷ El promotor del proyecto es el “Consortio Turístico Marina de Cope”, constituido tras la firma de un convenio de colaboración por la Comunidad Autónoma y los Ayuntamientos de Águilas y Lorca, y cuyo objeto era la constitución de dicho consorcio destinado al desarrollo, gestión y ejecución de la actuación. Además están implicadas dos empresas norteamericanas, Landmark Developments of Spain, S.L. y Edward D. Stone and Associates Inc. Téngase en cuenta que según el art. 41.3 de la Ley 1/2001 del Suelo de Murcia establece que “las Actuaciones de Interés Regional podrán promoverse y desarrollarse por iniciativa pública o privada”.

⁸ Este dato no es determinante, pues el art. 42.2 de la Ley 1/2001 de la Región de Murcia dispone que “las Actuaciones de Interés Regional podrán realizarse en desarrollo de las previsiones de las Directrices y Planes de Ordenación o de forma autónoma”.

territorial de proyectos de infraestructuras, dotaciones e instalaciones de interés comunitario y alcance supramunicipal”.

A la vista del texto legal, la memoria del proyecto justifica, tras transcribir los preceptos recién expuestos, el interés regional de la actuación en los siguientes términos: “... dada la orientación turística que se da al litoral de la Región en las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia, se ha considerado el entorno de Marina de Cope, entre los términos municipales de Lorca y Águilas, ideal para el desarrollo de una Actuación de Interés Regional de carácter turístico dado que beneficia a la Región de Murcia en el ámbito de su economía y tiene por objeto la ordenación y gestión de una zona del territorio para facilitar el desarrollo económico”. Parece claro pues que la justificación del proyecto es el desarrollo económico de la zona con base en actuaciones turísticas, algo que parece tener cabida en los genéricos términos de los arts. 41 y 42 de la Ley murciana 1/2001 (ahora bien, ¿qué no tendría cabida?).

La aprobación de estos grandes proyectos con base en instrumentos de ordenación territorial tiene una triple intención: 1ª) Fundamentar la ejecución de proyectos que desde la perspectiva urbanística no podrían ser aprobados de forma unitaria, sino divididos en varios proyectos y limitados territorialmente por Municipios, con la complicación de gestión administrativa que ello conllevaría; 2ª) Superar las divergencias, limitaciones y contrariedades de los planes urbanísticos, apoyándose en la prevalencia de los planes territoriales; en nuestro caso, el efecto fundamental es reclasificar suelo, adscribiéndolo a los fines del proyecto; y 3ª) Habilitar el ejercicio de la potestad expropiatoria para obtener suelo rústico afectándose a intereses que suelen coincidir con los intereses de promotores privados.

Esta forma de actuar genera sin embargo dudas importantes. No parece suficiente en este sentido ni la dimensión territorial de estos proyectos, ni la trascendencia socio-económica de los mismos, para tratar de justificar la aprobación de estos proyectos a nivel autonómico. En muchos casos no se puede justificar razonablemente que la aprobación de esos proyectos como instrumentos de ordenación del territorio, sirva para alcanzar una política territorial ordenada. De hecho, la realidad demuestra que muchos de esos proyectos han sido previstos en aquellas CCAA donde no existía una coordinación o integración real entre la planificación territorial y turística. No es casualidad por esta razón que esos proyectos se previeran en el litoral de CCAA como la Comunidad Valenciana y Murcia, donde tanto Razquin Lizárraga (2002: 118 y ss.), como Bouazza Ariño (2006: 209 y ss.) coinciden en señalar

que en ambas CCAA el modelo de planificación turística es independiente de la planificación territorial.

En segundo lugar, cabría tratar de afirmar que esos proyectos constituyen un revulsivo económico, incluso que son una manifestación más del malgastado principio de desarrollo sostenible. Sin embargo, la realidad es que tanto por las características de los proyectos, como por su ubicación, el recurso a los proyectos regionales es una vía para la obtención de suelo a bajo precio, obteniendo plusvalías imputables a los promotores del proyecto, de modo que un suelo rústico considerado “improductivo” y “sin valores”, es transformado de una forma rentable para generar una oferta turístico-recreativa-residencial al servicio de promotores públicos, pero también privados. En buena medida, esos grandes proyectos no son más que la instrumentación inmobiliaria del turismo: lo trascendental de estos proyectos no es ofertar servicios turísticos, que también, sino la obtención de una rentabilidad paralela a través de la generación de nuevas ofertas de suelo con fines turístico-residenciales (Vera Rebollo e Ivars Baidal, 2002: 164). En definitiva, se trata de la máxima manifestación del urbanismo rentable (Agudo González, 2011a: 9 y ss.).

Tercero, aunque no se puede desconocer que esos macroproyectos pueden tener efectos económicos positivos, lo cierto es que en la medida en que la generación de esa oferta se produce en zonas no transformadas, los efectos ambientales son muy importantes. El problema es tanto el número de hectáreas reclasificadas y desprotegidas, como la localización de esos proyectos. No en vano, esta forma de actuar fomenta y consolida una tensión interzonal que evidencia que aquellos supuestos espacios sin valores o improductivos afectados por el proyecto quizás tendrían un enorme valor, precisamente para evitar tensiones y efectos negativos en las zonas mejor conservadas y no afectadas por el proyecto, reduciendo así los efectos en la fragmentación del territorio y en la pérdida de biodiversidad⁹.

.....
⁹ Paradójicamente estos proyectos se fomentan cuando se comienza a consolidar la idea de un nuevo modelo territorial basado en la gestión territorial del paisaje que propugnan el Convenio Europeo del Paisaje y la Comunicación de la Comisión “Detener la pérdida de Biodiversidad para 2010 y más adelante. Respaldar los servicios de los ecosistemas para el bienestar humano” [COM (2006) 216 final]: el modelo “tesela-corredor-matriz”. El resultado de la aplicación de dicho modelo en un contexto de planificación territorial son las redes ecológicas. En estas redes los espacios naturales protegidos se asimilarían a las teselas; las áreas de conexión intermedias a los corredores; y el resto del territorio sería la matriz (los espacios intermedios). En este entramado territorial la conectividad se puede lograr por dos vías: 1º) Los mosaicos de hábitat, las “stepping stones” o refugios de paso, lugares adecuados, pero de extensión reducida, intercalados en una matriz de condiciones desfavorables, que permiten “el salto” a otro refugio de paso o bien a un lugar o hábitat protegido, de modo que la conec-

Otra cosa es que esa solución sea razonable y realmente excepcional como exigen esos preceptos¹⁰. Si por el mero hecho de que una actuación esté dimensionada más allá de un término municipal y consuma recursos de una forma vastísima (de modo que lógicamente alguna repercusión económica debe tener un proyecto de tales características) es suficiente base como para declarar un proyecto como de interés regional, lo cierto es que será difícil que en el futuro no puedan aprobarse casi tantos proyectos como se desee que tengan dimensiones similares (Agudo González, 2011b: 15 y ss.). Sin embargo, el espíritu de los preceptos citados no puede ser lógicamente éste. De lo que se trata es de que los proyectos así aprobados, no sólo sean “enormes” desde la perspectiva territorial, sino que además sean viables, sostenibles, innovadores y, sobre todo, que tengan garantías de futuro.

Dando un paso adelante, y retomando ya el eje argumental de este trabajo, algo sobre lo que no se ha recapitado suficientemente es cómo ese proyecto beneficia a la conservación del medio ambiente. Desde el punto de vista ambiental, no se puede olvidar que para dar cabida al citado proyecto fue necesario modificar la extensión de los espacios protegidos de la Comunidad. Así, la Disposición Adicional 8ª de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del suelo de la Región de Murcia, dispuso lo siguiente: “Los límites de los Espacios Naturales Protegidos incluidos en la Disposición Adicional Tercera y Anexo de la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, se entenderán ajustados a los límites de los Lugares de Importancia Comunitaria a que se refiere el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2000”. En la práctica esto ha supuesto desproteger una superficie de unas 15.000 ha. (Delgado Viñas, 2008: 279 y ss.).

Parece que nos encontramos precisamente ante un supuesto claro de arbitrariedad, carente de toda motivación y ponderación y, por ello, contraria al principio de proporcionalidad: ¿a qué causas responde esa necesidad de reducir los espacios protegidos? Si bien se justifica por el Gobierno murciano la necesidad de llevar a cabo el proyecto aprobado, no se motiva en ningún caso la innecesariedad o sobrevenida desvaloración ambiental de las zonas

.....
 tividad se logra gestionando el conjunto de mosaicos del paisaje para facilitar el movimiento y la continuidad de las poblaciones; 2º) Los corredores de hábitat, esto es, la designación de hábitats específicos dentro del paisaje, que operan como “pasillos” que permiten la conectividad entre espacios protegidos.

¹⁰ Se ha de tener en cuenta que el art. 41.2 de la Ley 1/2001 dispone que “la actividad territorial y urbanística directa y propia de la Comunidad Autónoma de Murcia se podrá realizar de forma excepcional mediante las Actuaciones de Interés Regional, aunque la forma ordinaria será el desarrollo de planes y programas o el planeamiento urbanístico”.

antes protegidas. Es bien cierto que cabría decir en defensa del macro-proyecto que al momento de su aprobación no existía en nuestro ordenamiento un precepto como el del vigente art. 13.4 del TRLS de 2008 o del art. 51 de la Ley 42/2007 de biodiversidad, los cuales, permítasenos reiterarlo, prevén la imposibilidad de alterar la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, si no existe una justificación científicamente demostrada que avale los cambios provocados en esos espacios por su evolución natural.

Ahora bien, en la línea de nuestras reflexiones anteriores, la pregunta que debemos formularnos es si acaso una conclusión similar no era deducible directamente de los principios generales antes citados: interdicción de la arbitrariedad y proporcionalidad. ¿Cómo es posible justificar la reducción de espacios naturales protegidos sin incurrir en una vulneración de esos principios si no es porque se pudiera motivar adecuadamente la existencia de cambios sobrevenidos en los valores de dichos espacios que recomiendan o justifican su desprotección? En otras palabras, aun cuando el ordenamiento jurídico no incluyera una norma similar a la recién comentada al momento de la aprobación del proyecto “Marina de Cope”, una solución idéntica se debe entender implícita en la necesidad de evitar incurrir en una vulneración de principios generales del Derecho como los reiterados¹¹.

Todo ello por no hablar del consecuente solapamiento de todas las figuras de protección internas con las de la Red Natura 2000, poniendo de relieve tanto el mal entendimiento de la finalidad de la red europea, como el manejo perverso de las categorías de protección. Todo ello evidencia en definitiva un retroceso en la protección ambiental contraria al art. 45 de la Constitución (Agudo González, 2003: 11 y ss.), pues claramente la finalidad única de la Ley es disminuir la superficie protegida para dar cabida a un macro proyecto como el comentado.

.....

¹¹ De hecho, no es ésta una solución desconocida en nuestro ordenamiento. Algo similar exige, por ejemplo, la STSJ de Madrid de 24 de enero de 2006 (Rec.- 813/2001; Pte.- QUESADA VAREA) al anular el Decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid por el que se declaró la prevalencia del interés general de la actividad minera sobre la utilidad pública de 44,71 hectáreas del monte “Pinar del Concejo”, número 47 del Catálogo de Montes de Utilidad Pública, en virtud de “*la ausencia de todo dato objetivo debidamente acreditado que justifique que la utilidad minera del monte desclasificado sea de un interés general superior a la utilidad medioambiental que el mismo reporta, utilidad esta última sobre la que existe la concluyente prueba obrante en la DIA emitida con ocasión del proyecto de explotación minera. La falta de todo sustento razonable de la declaración de prevalencia ha de determinar la estimación parcial del recurso con la consiguiente anulación del acto recurrido*”.

2. EL TRATAMIENTO DE LA CUESTIÓN A LA VISTA DEL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO. TOMÁNDOSE EN SERIO LA RED NATURA 2000

2.1. Régimen general

El régimen jurídico de protección de estas zonas se prevé en el art. 6 de la Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. Este régimen jurídico se resume en la fijación de “las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales” (art. 6.1 de la Directiva 92/43). En concreto, el apartado 2º del art. 6 establece que los Estados miembros “adoptarán medidas apropiadas para evitar en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitat naturales y de los hábitat de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente Directiva”.

En el mismo sentido, como no podía ser de otra manera, se manifiestan tanto el art. 6 del Real Decreto 1997/1995 modificado por Real Decreto 1421/2006, de 1 de diciembre, como ahora el art. 45 de la Ley 42/2007 del patrimonio natural y de la biodiversidad. El precepto legal citado establece en sus tres primeros apartados lo siguiente:

“1. Respecto de las Zonas Especiales de Conservación y las Zonas de Especial Protección para las Aves, las Comunidades autónomas fijarán las medidas de conservación necesarias, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales y de las especies presentes en tales áreas, que implicarán:

a) Adecuados planes o instrumentos de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo que incluyan, al menos, los objetivos de conservación del lugar y las medidas apropiadas para mantener los espacios en un estado de conservación favorable.

b) Apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales.

2. Igualmente las administraciones competentes tomarán las medidas apropiadas, en especial en dichos planes o instrumentos de gestión, para evitar en los espacios de la Red Natura 2000 el deterioro de los hábitat naturales y de los hábitat de las especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de estas áreas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente Ley.

3. Los órganos competentes deberán adoptar las medidas necesarias para evitar el deterioro o la contaminación de los hábitats fuera de la Red Natura 2000”.

No nos extenderemos sobre estos aspectos, pues no añaden mayor consideración a la cuestión objeto de este estudio. Tan solo se ha de anticipar que este régimen no excluye la ejecución de proyectos o la aprobación de planes en las zonas de la Red Natura 2000. Es vinculado a esos supuestos a los que de forma sistemática se ha acudido por la Administración municipal y de las CCAA para abrir vías de relajación del régimen de protección que han legitimado múltiples actuaciones, incluidas las urbanísticas, en esos espacios. Pasamos sin mayor dilación al tratamiento de estas cuestiones.

2.2. Régimen de la aprobación de planes y proyectos en zonas de la Red Natura 2000

Frente al régimen general de conservación que el Derecho Europeo exige en relación con las zonas de la Red Natura 2000, lo cierto es que la propia Directiva 92/43 prevé la posibilidad de aprobar planes y proyectos en dichas zonas. Empezaremos nuestro repaso por la Directiva comunitaria por la trascendencia que poseen las interpretaciones que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE, en adelante) ha realizado en torno a esta materia y que, en virtud del principio de primacía del Derecho comunitario, prevalecen sobre nuestro ordenamiento interno.

El art. 6.3 de la Directiva 92/43 prevé el sometimiento “a una adecuada evaluación de sus repercusiones” de cualquier plan o proyecto que “sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos”. A la vista de las conclusiones de la evaluación, “las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurados de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública”. A continuación, el art. 6.4 establece una excepción al apartado 3º, señalando que “si a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida”. Y a ello añade el párrafo II del art. 6.4 que “en caso de que el lugar considerado

albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarias [esto es, aquellos espacios y especies más amenazados y en peligro, según el art. 1.d) y h) de la Directiva], únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden”.

A pesar de que la literalidad de la Directiva pudiera reflejar lo contrario, lo cierto es que la aplicación que en España se ha venido haciendo de las excepciones previstas en la Directiva ha sido bastante flexible. Señalados estos antecedentes, la pregunta que nos asalta y que debemos plantearnos es la siguiente: ¿Es el régimen de aprobación de proyectos y planes en los espacios de la Red Natura 2000 tan fácilmente subvertible como parecería deducirse de algunas otras actuaciones que se han dado en la práctica? Pasamos a responder a este interrogante.

En coherencia con el ya citado art. 6.3 de la Directiva 92/43, el art. 45.4 de la Ley estatal 42/2007 dispone lo siguiente:

“Cualquier plan, programa o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, que se realizará de acuerdo con las normas que sean de aplicación, de acuerdo con lo establecido en la legislación básica estatal y en las normas adicionales de protección dictadas por las Comunidades autónomas, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 5 de este artículo, los órganos competentes para aprobar o autorizar los planes, programas o proyectos solo podrán manifestar su conformidad con los mismos tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública”.

Es fácil caer en la cuenta de la similitud de las previsiones de este precepto con el art. 6.3 de la Directiva. Son tres los datos en los que la jurisprudencia del TJUE ha centrado su atención, los primeros determinantes de los siguientes: 1º) La determinación de lo que deba entenderse por planes o proyectos que no tengan “relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos”; 2º) En los casos en los que se cumpla la primera premisa, será precisa la realización

de una “evaluación adecuada” de los efectos en la conservación del espacio afectado de la Red Natura 2000 antes de la aprobación del proyecto o plan en cuestión; y 3º) Sólo si esa evaluación resultara positiva o favorable, esto es, en los casos en que se asegure de que el plan o proyecto “no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión”, podrá aprobarse el correspondiente plan o proyecto.

Para el análisis de las cuestiones señaladas se nos permitirá que sigamos la doctrina sentada en la STJUE de 7 de septiembre de 2004 (C-127/02, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee*). No se entienda con ello que esta jurisprudencia es única, pues ha sido reiterada en todo o en parte por las SSTJUE de 20 de septiembre de 2007 (C-304/05, *Comisión contra Italia*), 4 de octubre de 2007 (C-179/06, *Comisión contra Italia*), 26 de octubre de 2006 (C-239/04, *Comisión contra Portugal*), 10 de enero de 2006 (C-98/03, *Comisión contra Alemania*), 14 de abril de 2005 (C-441/03, *Comisión contra Holanda*), 20 de octubre de 2005 (C-6/04, *Comisión contra Reino Unido*) o de 29 de enero de 2004 (C-209/02, *Comisión contra Austria*).

Se nos permitirá además que acompañemos nuestras reflexiones con un enjuiciamiento de la modificación del art. 11 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura, por la Ley 9/2011, de 29 de marzo. El motivo de la modificación legal se reitera en la Exposición de Motivos de la Ley: “Esta regulación contenida en el artículo 11 de la LSO-TEX, que constatatadamente ha generado dudas interpretativas no deseables e incompatibles con el adecuado desenvolvimiento de la potestad de ordenación territorial y planificación urbanística atribuida a los poderes públicos, exige una urgente y sencilla modificación clarificatoria por el legislador, que se limite a precisar la regulación concreta, correcta e inicialmente perseguida de la cuestión”. Pero el verdadero origen de la modificación tampoco se oculta: “En este contexto, los recientes pronunciamientos judiciales han venido a plantear algunas consideraciones acerca del contenido regulador de la vigente redacción del artículo 11 de la Ley 15/2001”.

El problema que tan urgentemente se pretende solventar por el legislador extremeño no es otro que legalizar ciertos proyectos urbanísticos aprobados en zonas de la Red Natura 2000 que incluso habrían merecido algún pronunciamiento judicial invalidante. Esto es, nos encontraríamos ante una nueva manifestación del fenómeno de las convalidaciones legislativas.

Aquí el inconveniente legal para dicha convalidación es que *a priori* cabría pensar razonablemente que la clasificación urbanística que correspondería a dichos espacios es la de suelo no urbanizable, imposibilitando consecuente-

mente la aprobación de proyectos urbanísticos en tales terrenos. Ahora bien, no se puede ocultar que el régimen jurídico de estos espacios admite matices y excepciones (luego serán comentadas). Ante esta posibilidad cabría entender dos posibilidades que no son necesariamente alternativas: 1ª) Entender también excepcionalmente que no necesariamente la clasificación de esos espacios debería ser la de suelo no urbanizable; 2ª) Entender que los usos que pudieran autorizarse con base en aquellas excepciones deberían ser exclusivamente los permitidos en esa clase de suelo.

La Ley extremeña 9/2011 modifica el art. 11 de la Ley 5/2001, optando por la primera alternativa, incorporando el siguiente inciso: “La mera inclusión de unos terrenos en la Red Ecológica Natura 2000 no determinará, por sí sola, su clasificación como suelo no urbanizable, pudiendo ser objeto de una transformación urbanística compatible con la preservación de los valores ambientales necesarios para garantizar la integridad del área, y comprendiendo únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que expresamente se autoricen en el correspondiente procedimiento de evaluación ambiental”. En fin, dicho esto, trataremos de valorar a lo largo de este trabajo si esta reforma legal se adapta verdaderamente al régimen jurídico de la Red Natura 2000¹².

2.2.1. Determinación de lo que deba entenderse por planes o proyectos que no tengan “relación directa con la gestión del lugar o, sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos”

En relación con la primera de las premisas señaladas anteriormente, la jurisprudencia del TJUE ha aclarado en qué supuestos surge la obligación de una evaluación adecuada de las repercusiones de un plan o de un proyecto. Aparte de que no tengan “relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma”, lo que lógicamente tiene que ver con que no se trate de proyectos o planes dirigidos a la propia conservación del espacio en cuestión, dicha obligación está supeditada a la condición de que el plan o proyecto promovido puedan afectar de forma significativa o apreciable al lugar de que se trate.

.....
¹² Las dudas son evidentes, máxime si tenemos en cuenta algunos precedentes que vinculan con toda claridad la relación entre la declaración de un espacio como parte de la Red Natura 2000 y su clasificación como suelo no urbanizable. Es el caso, por ejemplo, de la STSJ de Murcia de 26 de noviembre de 2010 (Rec.- 620/2006; Pte.- ALCÁZAR VIEYRA DE ABREU) o la STSJ de Castilla y León, sede de Burgos, de 29 de septiembre de 2006 (Rec 535/2003, Pte.- REVILLA REVILLA).

Podría pensarse que la interpretación de estos conceptos jurídicos indeterminados podría ser flexible y que cabría eximir de la obligación de evaluación siempre que existieran dudas de la generación de los efectos señalados. Sin embargo, el TJUE es tajante en este sentido y exige la evaluación precisamente en los casos dudosos, allí donde existiera una probabilidad de generación de efectos apreciables en los espacios de la Red Natura 2000. En este sentido la STJUE de 7 de septiembre de 2004 (C-127/02, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee) afirma lo siguiente:

“41 Por consiguiente, como además se desprende de la guía de interpretación del artículo 6 de la Directiva sobre los hábitat, elaborada por la Comisión con el título «Gestión de espacios Natura 2000: Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE sobre hábitat», el elemento desencadenante del mecanismo de protección del medio ambiente, previsto en el apartado 3 de dicho artículo, no presupone la certeza de que el plan o el proyecto considerado afecte de forma apreciable al lugar de que se trate, sino que resulta de la mera probabilidad de que dicho plan o proyecto produzca tal efecto.

42 Respecto al artículo 2, apartado 1, de la Directiva 85/337, a cuyo tenor, en esencia similar al del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitat, «los Estados miembros adoptarán las disposiciones necesarias para que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente (?) se sometan a una evaluación en lo que se refiere a sus repercusiones», el Tribunal de Justicia ha declarado que tales proyectos son los que pueden tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente (véase, en este sentido, la sentencia de 29 de abril de 2004, Comisión/Portugal, C-117/02, aún no publicada en la Recopilación, apartado 85).

43 De ello se desprende que el artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitat supedita la exigencia de una evaluación adecuada de las repercusiones de un plan o proyecto al requisito de que exista una probabilidad o posibilidad de que dicho plan o proyecto afecte de forma significativa al lugar de que se trate.

44 Pues bien, teniendo en cuenta especialmente el principio de cautela que, de conformidad con el artículo 174 CE, apartado 2, párrafo primero, constituye una de las bases de la política de un nivel de protección elevado, seguida por la Comunidad en el ámbito del medio ambiente, y a la luz del cual debe interpretarse la Directiva sobre los hábitat, tal posibilidad existe desde el momento en que no cabe excluir, sobre la base de datos objetivos, que dicho plan o proyecto afecte al lugar en cuestión de forma apreciable (véase, por analogía, en particular la sentencia de 5 de mayo de 1998, Reino Unido/Comisión, C-180/96, Rec. p. I-2265, apartados

50, 105 y 107). Esta interpretación de la condición a la que está supeditada la evaluación de las repercusiones de un plan o proyecto sobre un lugar determinado, que implica que procede efectuar dicha evaluación en caso de duda sobre la inexistencia de efectos apreciables, permite evitar con eficacia que se autoricen planes o proyectos que causen perjuicio a la integridad del lugar de que se trate y contribuye de este modo a la consecución del objetivo principal de la Directiva sobre los hábitat, de conformidad con el tercer considerando y el artículo 2, apartado 1, de esta Directiva, a saber, garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitat naturales y de la fauna y flora silvestres.

45 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la tercera cuestión, letra a), que el artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitat debe interpretarse en el sentido de que cualquier plan o proyecto, que no tenga relación directa con la gestión del lugar o que no sea necesario para la misma, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones sobre dicho lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de este último, cuando no cabe excluir, sobre la base de datos objetivos, que afecte al lugar de forma apreciable, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos”.

En conclusión, si existe una probabilidad de que puedan generarse efectos significativos para la zona protegida, deberá someterse a evaluación ambiental al proyecto o plan en cuestión. No parece preciso advertir de que una actuación urbanística que transforme un espacio de la Red tiene difícil “relación directa con la gestión del lugar” y desde luego tampoco puede decirse que sea “necesario para la misma”. En fin, no cabe duda de que estas actuaciones pueden “afectar de forma apreciable a los citados lugares”.

Si retomamos el análisis de la Ley extremeña 9/2011 que modifica el art. 11 de la Ley 5/2001, parece evidente que los proyectos urbanísticos que esta norma podría permitir se deberían considerar como no “necesarios” para la gestión de los lugares de la Red Natura 2000 y, sobre todo, que podrían “afectar de forma apreciable a los citados lugares”. Y ello, por mucho que el nuevo precepto incorpore algunas cautelas tales como que la transformación urbanística sea “compatible con la preservación de los valores ambientales necesarios para garantizar la integridad del área”, o bien que comprenda “únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que expresamente se autoricen en el correspondiente procedimiento de evaluación ambiental”. Lo que sí es correcto, es que tratándose de actuaciones de tales características, éstas sólo podrán implantarse con base en el resultado de la correspondiente evaluación ambiental. Sobre esta cuestión pasamos a continuación a pronunciarnos.

2.2.2. Realización de una “evaluación adecuada” de los efectos en la conservación del espacio afectado de la Red Natura 2000 antes de la aprobación del proyecto o plan en cuestión

El segundo dato a considerar es el tipo de evaluación que debería llevarse a cabo. A este respecto, la STJUE de 7 de septiembre de 2004 (C-127/02, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee) afirma lo siguiente:

“52 Por lo que se refiere al concepto de «adecuada evaluación» en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitat, procede señalar que ésta no define ningún método particular para la realización de dicha evaluación.

53 Sin embargo, según el propio tenor de esta disposición, la aprobación de un plan o proyecto debe ir precedida de una evaluación adecuada de sus repercusiones sobre el lugar de que se trate y tener en cuenta los efectos acumulativos derivados de la combinación de dicho plan o proyecto con otros planes o proyectos tomando en consideración los objetivos de conservación de dicho lugar.

54 Por tanto, esta evaluación implica que es preciso identificar, a la luz de los mejores conocimientos científicos en la materia, todos los aspectos del plan o del proyecto que, por sí solos o en combinación con otros planes o proyectos, puedan afectar a dichos objetivos. Pues bien, como se desprende de los artículos 3 y 4 de la Directiva sobre los hábitat y, en particular, del apartado 4 de esta última disposición, tales objetivos pueden determinarse en función de la importancia de las zonas para el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de un tipo de hábitat natural del anexo I de dicha Directiva o de una especie del anexo II y para la coherencia de Natura 2000, así como en función de las amenazas de deterioro o destrucción que pesen sobre ellas”.

Aunque la sentencia no concrete qué tipo de evaluación debe realizarse en los términos de la Directiva, tanto la remisión a los mejores conocimientos científicos, como el sentido inherente al concepto “evaluación adecuada” nos remite a alguno de los tipos de evaluación ambiental que han sido regulados en nuestro ordenamiento por incorporación de sucesivas Directivas comunitarias¹³.

.....
¹³ En el ámbito europeo en general, el incumplimiento de esta obligación ha sido frecuentemente condenada por el TJUE, o bien interpretada de forma exigente y estricta: SSTJUE de 21 de julio de 2011 (C-2/10, Azienda Agro-Zootecnica Franchini Srl), 26 de mayo de 2011 (C-538/09, Comisión contra Bélgica), 4 de marzo de 2010 (C-241/08, Comisión contra Francia), 14 de enero de 2010 (C-226-08, Stadt Papenburg), 20 de septiembre de 2007 (C-304/05, Comisión contra Italia) o de 20 de marzo de 2003 (C-143/02, Comisión contra Italia).

En torno a esta cuestión hay que hacer una reflexión previa. Respecto al tipo de evaluación a realizar, es preciso distinguir entre los tipos de evaluaciones ambientales que nuestro Derecho prevé. En primer lugar cabe señalar que los planes y programas deben ser sometidos a Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), en los términos de la Directiva 2001/42, de 27 de junio, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, incorporada a nuestro ordenamiento por Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. El calificativo de la evaluación de planes como evaluación estratégica se justifica porque estas evaluaciones tienen como objetivo esencial suministrar la máxima información de relevancia ambiental para que sea tenida en cuenta en el proceso de elaboración de los instrumentos de planeamiento y también en las fases posteriores en relación con cada proyecto concreto previsto en el plan. En segundo lugar, la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) es exigible respecto de los proyectos de actividades públicas y privadas relacionadas en los Anexos del Real Decreto-Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos.

Así pues, lo que puede decirse a los efectos que ahora nos interesan es que la EAE es un instrumento preventivo distinto de la EIA de proyectos, pues ni el objeto, ni la técnica empleada es similar en ambos casos, por muchas semejanzas que existan entre ambas técnicas de control ambiental preventivo. Tanto es así que el art. 11.1 de la Directiva 2001/42 dispone que la realización de la EAE no exime de la realización de la EIA a aquellos proyectos previstos en los planes evaluados y que deban someterse a EIA.

Volviendo a nuestra temática, debemos recordar que el art. 6.3 de la Directiva 92/43 y la normativa interna que la transpone (el art. 45.4 de la Ley estatal 42/2007) exigen que la aprobación de planes o proyectos que afecten a una zona de la Red Natura 2000 deba estar condicionada por la realización de una “evaluación adecuada” de los efectos en la conservación del espacio afectado de la Red Natura 2000, lo que está sin duda aludiendo ya a la EAE de planes, ya a la EIA de proyectos. Esta doctrina era deducible ya con base en la STS de 7 de julio de 2004 (Az. 6506) tomando como referencia otra STS de 24 de febrero de 2004 (Az. 1896). Esta sentencia resolvió la impugnación de la Orden del Ministerio de Fomento, de fecha 22 de octubre de 1999, por la que se aprobó el Plan Director del Aeropuerto de Barcelona, el cual afectaba a una ZEPA (la N° 145, de 573,96 ha, en el Delta del Llobregat), lo que exigía, por aplicación de los arts. 6.3 del Real Decreto 1997/1995 y de la Directiva 92/43,

la “adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar”. La sentencia plantea la cuestión en términos exactos:

“... la cuestión que, en el fondo, se suscita es la relativa a sí, con la Directiva comunitaria 1992/43/CEE, de 21 de mayo, de precedente cita, y su consiguiente transposición interna (mediante el RD 1997/1995) se estaba imponiendo en nuestro país la obligación de proceder a la evaluación ambiental de los planes a los que el precepto se refiere. Dicho de otro modo, sí en el artículo 6.3 de ambos textos, se estaba ya imponiendo una evaluación ambiental estratégica (EAE), propia de las ‘políticas, planes y programas’, o, por el contrario, continuábamos en el ámbito temporal de la EIA”.

Para solventar esta cuestión la sentencia realiza un examen de la evolución seguida por la EAE de planes en nuestro ordenamiento. El Tribunal realiza un repaso bastante exhaustivo de la aplicación en nuestro país de la evaluación ambiental de planes, llegando a la conclusión de que el Plan Director del Aeropuerto de Barcelona no debió someterse a EIA de proyectos por el hecho de que la evaluación que le hubiera correspondido era la EAE de planes, no obstante tener que admitir que nuestro ordenamiento no había previsto los instrumentos adecuados para ello en las fechas de referencia. La sentencia comienza su repaso refiriéndose al último hito en la evolución anunciada, la Directiva 2001/42:

“... el cambio trascendental se ha producido con la promulgación de la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio sobre Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, cuyo plazo de transposición (artículo 13) concluye el próximo día 21 de este mismo mes de julio de 2004. En síntesis, lo que con la misma se pretende es que el proceso estratégico de toma de decisiones que precede a la aprobación de un proyecto concreto, se someta a una previa EA. Esto es, la EAE va a suponer trasladar, ampliar y abrir el proceso decisonal en sus niveles iniciales, evitando así políticas, programas o planes viciados, que arropan o esconden proyectos preconcebidos. Supone, pues, la EAE un proceso formalizado, sistemático y global de evaluación de los efectos medioambientales de una política, plan o programa y sus alternativas que tiene por fin incorporar o integrar las consideraciones medioambientales al proceso de toma de decisiones, incluido el normativo, previo a la adopción de un proyecto específico y determinado. Supone, igualmente, un estudio más avanzado en la política preventiva ligada al logro del desarrollo sostenible y la conservación de la biodiversidad, al aplicar los principios nucleares de la evaluación ambiental a las decisiones sobre las políticas, planes o programas que preceden a los proyectos”.

No olvida, en cualquier caso, que antes que la Directiva 2001/42 existieron otros antecedentes *“encaminados todos ellos a la superación del tradicional binomio ‘evaluación ambiental-proyecto’, para hacer extensiva la misma evaluación -con un diferente contenido- a las políticas, planes o programas”*. Tras una larga cita de iniciativas y actuaciones en el plano internacional, la sentencia recupera el discurso refiriéndose a la Directiva 92/43 y al art. 6.3 del Real Decreto 1997/1995. En concreto, el Tribunal dilucida si la evaluación de planes referida en estas disposiciones puede integrarse de forma general en la EIA de proyectos. La solución es tajante:

“La cuestión debe plantearse en los siguientes términos: la normativa interna española sobre EIA (Real Decreto Legislativo 1302/1986 de 28 de junio y el Real Decreto 1131/1988 de 30 de septiembre que lo desarrolla), así como europea que la misma transpone (Directiva 85/337/CE de 27 de junio), tan solo se sitúa en el ámbito de los proyectos; esto es, en su ámbito de aplicación no contempla referencia alguna a las políticas, planes o programas, propias -como ya hemos examinado- de las EAE. Dicho de otro modo, tal normativa instrumental para la realización de las EIA (propias de los proyectos) no contempla mecanismos o elementos técnicos para la realización de las EAE (propias de los planes, políticas y programas). Por ello la cuestión suscitada es sí, publicado la Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, que transpone la Directiva 1992/43/CEE, de 21 de mayo, en cuyos artículos 6.3 se hace referencia a los ‘planes’, procede realizar respecto de los mismos, con carácter previo, una EIA, cuya normativa instrumental (europea y española), como acabamos de señalar, no contempla en su ámbito a los mencionados planes.

La respuesta, como ya hemos anticipado, ha de ser negativa, pues cuando los artículos 6.3 de la normativa citada señalan, en síntesis, que *‘cualquier plan... se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar...’*, no se está exigiendo una EIA, tal como las mismas se contemplan en el Real Decreto Legislativo 1302/1986 de 28 de junio (y el Real Decreto 1131/1988 de 30 de septiembre que lo desarrolla), o en la Directiva 85/337/CE de 27 de junio, que el mismo transpone”.

En otras palabras, la sentencia pone de manifiesto que la evaluación de los planes que exige la Directiva 92/43 y el Real Decreto 1995/1997 responde a una metodología y objeto distinto a los regulados por la normativa sobre EIA de proyectos. Esto mismo es confirmado posteriormente:

“Como conclusión de todo lo anterior (y en ello insistiremos en el siguiente motivo) debemos reiterar que las EIA y su correspondiente (o precipitado) DIA, giran en torno al concepto de proyecto, concepto que no es asimilable, en modo alguno, al de política, plan o programa:

a) El concepto de proyecto aparece unido al de trabajos de construcción, obra o instalación, esto es, a la idea de instalación o realización, conectándose con el requisito de la autorización, como exige la normativa comunitaria.

b) Por política, debe entenderse la inspiración, orientación o directriz que rige la actuación de una entidad pública en un campo determinado.

c) Por plan, el conjunto de objetivos coordinados y ordenados temporalmente por la aplicación de una política; y,

d) Por programa, la articulación de una serie de proyectos previstos en un área determinada.

En consecuencia, el Real Decreto Legislativo 1302/1986 y la Ley 6/2001, solo afectan a proyectos, obras y otras actividades, ya que en lo referente a la evaluación de planes y programas que pudieran afectar a espacios incluidos en la Red Natura 2000 no existe norma taxativamente aplicable, no obstante lo dispuesto en el artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitat naturales y de la fauna y flora silvestres, por cuanto tanto esta norma como la de transposición interna española (Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre) se limitan a realizar una simple remisión, y, en ausencia de normativa autonómica específica sobre EAE, solo quedaría aplicar, por extensión la normativa relativa a EIA, lo que, como venimos reiterando, en modo alguno se acomoda, a las EAE, habiendo perdido -posiblemente- la norma estatal de transposición la ocasión para establecer, en tal operación, un correcto contenido y alcance de la EAE, anticipándose, en el ámbito concreto a que afecta, a la entrada en vigor de la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, el próximo 21 de julio de 2004”.

En definitiva, cuando la Directiva 92/43 se refiere a la realización de una “evaluación adecuada” deberá estarse al binomio EIA-proyecto, EAE-plan/programa en función de la iniciativa que pretenda ser aprobada. En nuestro objeto de estudio, tratándose de actuaciones urbanísticas previstas lógicamente en los correspondientes instrumentos de planeamiento, es evidente que la evaluación a realizar será una EAE de la modificación.

Esta misma solución se ratifica con base en el art. 3.2.b) de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, en virtud del cual “se entenderá que tienen efectos significativos sobre el medio ambiente aquellos planes y programas que tengan cabida en alguna de las siguientes categorías: b) Los que requieran una evaluación conforme a la normativa reguladora de la Red Ecológica Europea Natura 2000, regulada en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna Silvestres”. Lo mismo cabe decir

a la vista del el art. 45.4 de la Ley estatal 42/2007, el cual recordemos se remite a la legislación específica cuando prevé la obligación de evaluación ambiental de los planes o proyectos “que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, puedan afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos”, señalando que se someterán a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, “que se realizará de acuerdo con las normas que sean de aplicación, de acuerdo con lo establecido en la legislación básica estatal y en las normas adicionales de protección dictadas por las Comunidades autónomas, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar”.

La única duda que quedaría por solventar a este respecto se refiere a la eventual aplicación de las excepciones previstas en la Ley 9/2006 a los efectos de no someter la actuación urbanística a EAE, máxime si ésta se articula a través del correspondiente expediente de modificación del planeamiento urbanístico. Las letras a) y b) del art. 3.3 de la Ley 9/2006 establecen dos supuestos en los que la EAE puede ser excepcionada, en la medida en que los planes a aprobar puedan no tener efectos significativos en el medio ambiente. Ambos supuestos se refieren a “planes y programas que establezcan el *uso de zonas de reducido ámbito territorial*” y a “*las modificaciones menores de planes y programas*”.

La aplicación de estos supuestos a asuntos como los que ahora nos interesan parte, sin embargo, de una premisa que ya ha sido valorada en el epígrafe precedente. Como acabamos de señalar la aplicación de estas excepciones se debe a que en principio se puede presumir que en estos casos los planes a aprobar no producirían efectos significativos en el medio ambiente. Sin embargo, el art. 45.4 de la Ley estatal 42/2007 exige que los planes a aprobar en una zona de la Red Natura 2000 sean sometidos a EAE cuando no tengan “relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, puedan afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos”. Es decir, las premisas aplicativas de uno y otro supuesto son distintas. Dicho de otra manera, que se pretenda aprobar una modificación menor de un plan, o bien un plan que afecte a zonas de reducido ámbito territorial, no significa que esa actuación tenga una “relación directa” con la gestión de una zona de la Red Natura 2000, o bien que sea “necesaria para la misma”, supuestos que eximirían de evaluación al plan propuesto. Es más, tampoco queda claro que tales planes no pudieran “afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos”

(como también exige el art. 45.4 de la Ley 42/2007), sencillamente, porque la Ley 9/2006 presume que las modificaciones menores de planes o los planes que afecten a zonas de reducido ámbito territorial no producen efectos significativos en el medio ambiente. En fin, es dudoso que pueda decirse que una modificación de un planeamiento urbanístico por la que se pretendiera la reclasificación de suelo rústico a la categoría de suelo urbanizable pudiera ser considerada como una modificación menor o que afecta a zonas de reducido ámbito territorial.

Sobre lo que debe entenderse por “zonas pequeñas a nivel local” y “modificaciones menores” tanto el Documento de la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea, “Aplicación de la Directiva 2001/42”, como la propia Ley 9/2006 aportan consideraciones interesantes: 1º) Al respecto de lo que deba entenderse por “zonas pequeñas a nivel local”, el documento de la Comisión Europea señala, en primer lugar, que el significado de “pequeñas” en el enunciado “zonas pequeñas a nivel local” debe ser definido teniendo en cuenta las diferencias entre Estados miembros, añadiendo que probablemente sea necesario decidirlo caso por caso. Acerca del significado del término “local”, el documento señala que la Directiva no establece una clara conexión con las Administraciones locales, pero que la palabra “nivel” sí que implica una diferenciación con, por ejemplo, los niveles nacional o regional. Así, se afirma que “el enunciado completo (‘zonas pequeñas a nivel local’) deja claro que no se podría excluir la totalidad de una circunscripción administrativa local (a menos que fuera pequeña en sí), ya que en algunos Estados miembros las circunscripciones administrativas locales pueden ser de hecho muy extensas, por lo que la exención de toda la zona constituiría un gran resquicio legal en el ámbito de aplicación”. La Ley 9/2006 no ha acogido la misma terminología que la Directiva para referirse a este supuesto. Concretamente ha previsto el concepto de “zonas de reducido ámbito territorial” que es definido en art. 2.g) como un “*ámbito territorial en el que por sus escasas dimensiones el nivel de protección del medio ambiente y la integración ambiental pueden conseguirse de forma similar, bien mediante la aplicación de la evaluación ambiental de un plan o programa, bien mediante la aplicación de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que lo realizan*”. Parece existir en este sentido cierta discordancia entre el parecer de la Comisión Europea y el legislador estatal. La Ley pone énfasis en la superficie de la zona. Sin embargo, el documento de la Comisión Europea pone de relieve que el criterio básico para la aplicación de la Directiva “*no es el tamaño de la zona abarcada, sino si el plan puede tener efectos signi-*

ficativos en el medio ambiente”, es decir, “un plan del que se determine que puede tener tales efectos significativos deberá someterse a una evaluación ambiental aunque con él sólo se decida el uso de una zona pequeña a nivel local”; 2º) En relación con el significado de las “modificaciones menores”, el documento de la Comisión Europea indica que esta noción debería contemplarse en el contexto del plan que se esté modificando, y de la probabilidad de que tengan efectos significativos en el medio ambiente, de ahí que no sea útil proponer una definición general. Desde este punto de vista, cuando sea probable que una modificación de planeamiento tenga efectos significativos, se deberá llevar a cabo la evaluación independientemente de la escala de la modificación. La Ley 9/2006 aporta una definición de “modificaciones menores” en su art. 2.h), entendiendo por tales los “cambios en las características de los planes o programas ya aprobados o adoptados que no constituyen variaciones fundamentales de las estrategias, directrices y propuestas o de su cronología pero *que producen diferencias en las características de los efectos previstos o de la zona de influencia*”.

En cualquier caso, la duda de si la modificación de las figuras de planeamiento urbanístico debe o no ser sometida a EAE podrá ser solventada aplicando las previsiones del art. 4 de la Ley 9/2006 al que se remite el art. 3.3 de la misma Ley. En casos como los señalados, este precepto establece que:

“1. En los supuestos previstos en el artículo 3.3, el órgano ambiental determinará si un plan o programa, o su modificación, debe ser objeto de evaluación ambiental. Para ello, se consultará previamente al menos a las Administraciones públicas afectadas a las que se refiere el artículo 9.

2. Tal determinación podrá realizarse bien caso por caso, bien especificando tipos de planes y programas, bien combinando ambos métodos. En cualquiera de los tres supuestos, se tendrán en cuenta los criterios establecidos en el anexo II.

3. En cualquier caso, se hará pública la decisión que se adopte, explicando los motivos razonados de la decisión”.

Debemos no obstante recordar que la decisión que pueda deducirse como resultado de este procedimiento estará condicionada por los términos en que se expresa la jurisprudencia del TJUE. Recordemos en este sentido que la STJUE de 7 de septiembre de 2004 (C-127/02, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee), y toda la jurisprudencia que la ratifica, afirma que si existe una probabilidad de que puedan generarse efectos significativos en una zona protegida de la Red Natura 2000, deberá someterse a evaluación ambiental al proyecto o plan en cuestión.

2.2.3. Sólo si la evaluación resultara positiva o favorable, esto es, en los casos en que se asegure de que el plan o proyecto “no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión”, podrá aprobarse el correspondiente plan o proyecto

Evaluable el plan o proyecto propuesto, sólo si se deduce que su aprobación y posterior ejecución no generará efectos perjudiciales en el espacio protegido, podrá aprobarse definitivamente dicho plan o proyecto. Aunque el supuesto no sea igual al ahora estudiado, sí que resulta interesante mencionar cuál es la posición del TJUE en relación con las “evaluaciones dudosas” cuyos resultados pretenden legitimar la autorización de un proyecto. Un ejemplo de la estricta doctrina jurisprudencial la encontramos en la STJUE de 29 de enero de 2004 (C-209/02, Comisión contra Austria). En la sentencia se estudia si es conforme con las Directivas comunitarias que se haya autorizado un proyecto de ampliación de campo de golf en el Municipio de Wörschach en el Land de Estiria, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el hábitat del guion de codornices¹⁴ en una zona declarada ZEPA. Pues bien, la sentencia es tajante en la condena del Estado austriaco:

“En cuanto a las ZPE clasificadas en virtud del artículo 4 de la Directiva sobre las aves, del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, en relación con el artículo 7 de esta misma Directiva, se desprende que cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión de la ZPE o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a esta ZPE, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en dicha zona, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de ésta. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en la ZPE, las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad de la ZPE en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.

Es pacífico entre las partes que en 1998, en el marco del procedimiento de investigación que precedió a la adopción de la decisión de 14 de mayo de 1999, el Sr. Gepp, del Instituto de protección de la naturaleza y de ecología de Graz, emitió un dictamen pericial a instancia de las autoridades del Land de Estiria. Este dictamen pericial se reprodujo en dicha decisión.

.....
¹⁴ Nota del Coordinador: el guión de codornices es un ave de la familia de los rascones, algo más grande que la codorniz, que cría en prados húmedos y pastizales.

Dicho dictamen pericial enuncia que existe una población de guiones de codornices en la ZPE en que debe realizarse la ampliación del campo de golf controvertida. Esta última supondría, en particular, la pérdida de una parte de las áreas de alimentación y refugio de la especie de que se trata, la destrucción de las relaciones funcionales al fragmentarse las diferentes zonas frecuentadas por el guión de codornices, así como la eliminación y la perturbación de estructuras de hábitat. En cuanto a las medidas que eventualmente podrían remediar las perturbaciones que puede ocasionar la realización del proyecto controvertido, éstas sólo tendrían un efecto parcial, su aplicación sería difícil y su eficacia a largo plazo incierta. En definitiva, el acondicionamiento de los dos circuitos de golf controvertidos podría poner en peligro la subsistencia de la población de guiones de codornices existente en la ZPE del Wörschacher Moos, que es la única que puede reproducirse en los Alpes centrales. El Sr. Gepp también señala en su dictamen pericial terrenos alternativos para llevar a cabo la ampliación del campo de golf.

A instancia de las autoridades del Land de Estiria, el 26 de junio de 1999 el Sr. Lentner emitió un dictamen pericial que tenía por objeto examinar la validez del dictamen del Sr. Gepp, habida cuenta de las conclusiones que dichas autoridades habían extraído del mismo. En opinión del Sr. Lentner, la tesis contenida en la decisión de 14 de mayo de 1999, según la cual las medidas impuestas permitirían evitar los efectos negativos sobre la población de guiones de codornices y garantizar la subsistencia de esta población, no se sustenta en absoluto en el dictamen pericial del Sr. Gepp ni en otros peritajes o dictámenes ornitológicos a disposición de las autoridades. En realidad, dichas medidas, previstas como medidas compensatorias, deben considerarse inadecuadas para evitar los efectos negativos con cierto margen de seguridad.

Habida cuenta del tenor de dichos dictámenes periciales y a falta de pruebas en sentido contrario, es preciso señalar que, en el momento de la adopción de la decisión de 14 de mayo de 1999, las autoridades austriacas carecían de fundamento para considerar que el proyecto de ampliación del campo de golf controvertido en el caso de autos, acompañado de las medidas previstas en dicha decisión, no podía perturbar de manera apreciable a la población de guiones de codornices existente en la ZPE del Wörschacher Moos y que no afectaría a la integridad de dicha zona”.

En la práctica situaciones similares a ésta son más comunes de lo que pudiera pensarse. Por cierto, muchos de esos supuestos ya han suscitado el inicio de un procedimiento por incumplimiento contra España. Algunos de esos procedimientos fueron objeto de atención del informe de los parlamen-

tarios europeos Marcin Libicki y Michael Cashman, sobre la misión de investigación en Madrid, la Comunidad Valenciana y Andalucía del 27 de febrero al 3 de marzo de 2007. Figurar en el informe se convirtió, pues, en un indicio para que la Comisión abriera un procedimiento por incumplimiento. En este sentido, por ejemplo, el proyecto turístico proyectado en el Parque Natural Cabo de Gata-Níjar (Almería) o el proyecto de desarrollo urbanístico de Las Atalayas (Peñíscola, Castellón) ambos en espacios de la Red Natura 2000.

Siguiendo con nuestro análisis, sucede que la aprobación del plan no debe ocultar ninguna duda sobre los efectos reales del plan o proyecto en la Red Natura 2000. La jurisprudencia del TJUE es absolutamente tajante en este sentido y considera que la aprobación del plan sólo puede producirse cuando no exista ninguna duda razonable, desde un punto de vista científico, acerca de la inexistencia de efectos negativos. Así se expresa la multicitada STJUE de 7 de septiembre de 2004 (C-127/02, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee):

“55 Respecto a la cuestión de saber con qué condiciones se puede autorizar una actividad como la recogida mecánica del berberecho, es preciso recordar que, habida cuenta de lo dispuesto en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitat y de la respuesta a la primera cuestión, corresponde a las autoridades nacionales competentes aprobar el plan o proyecto tras haberse asegurado, atendiendo a las conclusiones de la evaluación de las repercusiones de este plan o proyecto sobre el referido lugar, de que no causará perjuicio a la integridad de dicho lugar.

56 Por consiguiente, la autorización del plan o proyecto en cuestión sólo puede concederse si las autoridades nacionales competentes se han cerciorado de que no producirá efectos perjudiciales para la integridad del lugar de que se trate.

57 En consecuencia, la autoridad competente deberá denegar la autorización del plan o proyecto considerado cuando haya incertidumbre sobre la inexistencia de efectos perjudiciales que éste pueda tener para la integridad del lugar.

58 A este respecto, hay que señalar que el criterio de autorización previsto en el artículo 6, apartado 3, segunda frase, de la Directiva sobre los hábitat incluye el principio de cautela (véase la sentencia de 5 de mayo de 1998, National Farmers’ Union y otros, C-157/96, Rec. p. I-2211, apartado 63) y permite evitar de manera eficaz cualquier daño que los planes o proyectos previstos puedan causar a la integridad de los lugares protegidos. Un criterio de autorización menos estricto que aquel de que se trata no puede garantizar de una forma igualmente eficaz la consecución del objetivo de proteger los lugares perseguidos por dicha disposición.

59 En consecuencia, a tenor del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitat, las autoridades nacionales competentes, a la vista de las conclusiones de la evaluación adecuada de las repercusiones (...) sobre el lugar de que se trate, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de este último, sólo autorizarán tal actividad si tienen la certeza de que no producirá efectos perjudiciales para la integridad de ese lugar. Así sucede cuando no existe ninguna duda razonable, desde un punto de vista científico, sobre la inexistencia de tales efectos (véase, por analogía, la sentencia de 9 de septiembre de 2003, Monsanto Agricultura Italia y otros, C-236/01)”.

Esta rigurosidad se ha trasladado también a nuestro Derecho interno de una forma expresa. En este sentido, el art. 45.4 de la Ley estatal 42/2007 dispone lo siguiente:

“Cualquier plan, programa o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, que se realizará de acuerdo con las normas que sean de aplicación, de acuerdo con lo establecido en la legislación básica estatal y en las normas adicionales de protección dictadas por las Comunidades autónomas, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 5 de este artículo, los órganos competentes para aprobar o autorizar los planes, programas o proyectos solo podrán manifestar su conformidad con los mismos tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública”.

En coherencia con la rigurosidad de la evaluación a llevar a cabo, el mismo TJUE afirma que los órganos jurisdiccionales nacionales, cuando deban verificar la legalidad de la aprobación concedida para un plan o proyecto, deben controlar si se han respetado los límites del margen de apreciación de las autoridades nacionales competentes fijados por la Directiva 92/43, incluso aunque el ordenamiento jurídico del Estado miembro afectado no haya sido adaptado a ésta. De nuevo, la STJUE de 7 de septiembre de 2004 (C-127/02, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee) es tajante en este sentido:

“64 Mediante su quinta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta esencialmente si un órgano jurisdiccional nacional, cuando debe verificar la legalidad de una autorización concedida para un plan o proyecto, en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitat, puede controlar si

se han respetado los límites del margen de apreciación de las autoridades nacionales competentes fijados por esta disposición, incluso aunque el ordenamiento jurídico del Estado miembro afectado no haya sido adaptado a ésta pese a la expiración del plazo fijado al efecto.

65 A este respecto, procede recordar que la obligación de los Estados miembros de adoptar todas las medidas necesarias para alcanzar el resultado prescrito por una directiva es una obligación imperativa impuesta por el artículo 249 CE, párrafo tercero, y por la propia directiva. Esta obligación de adoptar todas las medidas generales o particulares se impone a todas las autoridades de los Estados miembros, con inclusión, en el marco de sus competencias, de las autoridades judiciales (véase la sentencia de 24 de octubre de 1996, *Kraaijeveld* y otros, C-72/95, Rec. p. I-5403, apartado 55).

66 Por lo que atañe al derecho de un particular a invocar una directiva y a la facultad del juez nacional para tomarla en consideración, sería incompatible con el efecto imperativo que el artículo 249 CE reconoce a la directiva excluir, en principio, que los interesados puedan invocar la obligación que ésta impone. En particular, en los casos en los que, a través de una directiva, las autoridades comunitarias hayan obligado a los Estados miembros a adoptar un comportamiento determinado, el efecto útil de tal acto quedaría debilitado si se impidiera al justiciable invocarlo ante los tribunales y si los órganos jurisdiccionales nacionales no pudieran tomarlo en consideración, como elemento del Derecho comunitario, para verificar si, dentro de los límites de la facultad de que dispone en cuanto a la forma y los medios de ejecutar la directiva, el legislador nacional ha respetado los límites del margen de apreciación trazado por la directiva (véase la sentencia *Kraaijeveld* y otros, antes citada, apartado 56). Lo mismo sucede cuando, en caso de que no se haya adaptado el Derecho interno a la disposición pertinente de la directiva en cuestión, se trata de averiguar si la autoridad nacional que ha adoptado el acto impugnado ha respetado los límites del margen de apreciación trazado por dicha disposición.

67 Por lo que respecta, en particular, a los límites del margen de apreciación establecidos en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitat, de esta disposición se desprende que, en un caso como el del litigio principal, las autoridades nacionales competentes, a la vista de las conclusiones de la evaluación adecuada de las repercusiones de la recogida mecánica del berberecho sobre el lugar de que se trate, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de este último, sólo autorizarán esta actividad si tienen la certeza de que no producirá efectos perjudiciales para la integridad de ese lugar y que así sucede cuando no existe ninguna duda razonable, desde un punto de vis-

ta científico, sobre la inexistencia de tales efectos (véase el apartado 59 de la presente sentencia).

68 Por consiguiente, este requisito no se respeta en el caso de que las autoridades nacionales autoricen dicha actividad mientras haya incertidumbre sobre la inexistencia de efectos perjudiciales para el lugar de que se trate.

69 De ello se deduce que el órgano jurisdiccional nacional puede tomar en consideración el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitat con objeto de controlar si la autoridad nacional, que expidió una autorización para un plan o proyecto, respetó los límites del margen de apreciación trazado por dicha disposición”.

Tras esta disertación, permítasenos volver al examen de la legislación extremeña comentada anteriormente. No se puede dejar de señalar que el texto de la modificación legal que comentamos intenta ajustarse al tenor de la Directiva comunitaria y, por ello, a la jurisprudencia analizada. Recordemos que la nueva redacción legal se refiere a que la transformación urbanística ha de ser “compatible con la preservación de los valores ambientales necesarios para garantizar la integridad del área”, y que ha de comprender “únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que expresamente se autoricen en el correspondiente procedimiento de evaluación ambiental”

A la vista de la jurisprudencia del TJUE es sin embargo dudoso que una actuación de transformación urbanística permita garantizar la integridad del área protegida, al menos, desde el punto de vista de la superficie de suelo que lógicamente se consume; esto es algo sobre lo que ya existen precedentes en España, caso de la STJUE de 2 de agosto de 1993 (Comisión v. España, C-355/90), en la que el TJUE declaró el incumplimiento del Estado español al no haber clasificado las Marismas de Santoña como zona de protección especial (ZEPA) y no haber adoptado las medidas adecuadas para evitar, entre otras cosas, la construcción de edificaciones en aquella zona. Por otra parte, esta conclusión se confirma a la vista del incumplimiento de una de las condiciones anteriormente comentadas: necesariamente esos proyectos supondrán “actos de alteración del estado natural de los terrenos”, lo que difícilmente es compatible con la salvaguarda de la integridad de la zona protegida. Siendo esto así, es difícil de entender que una evaluación ambiental estratégica del planeamiento urbanístico que prevea una actuación de transformación urbanística, pudiera ser favorable.

2.3. Excepciones para la aprobación de un plan o proyecto con evaluación negativa o desfavorable

2.3.1. Criterios y supuestos de aplicación de las excepciones previstas en la normativa de la Red Natura 2000

Frente al régimen general expuesto, la normativa sobre la Red Natura 2000 prevé excepciones a la protección de tales espacios, aun cuando la evaluación realizada del plan o proyecto pudiera resultar negativa o desfavorable. En otras palabras, en estas condiciones la ejecución de un proyecto urbanístico en zonas protegidas por la Red Natura 2000 sólo podría ser ejecutado si la evaluación del planeamiento fuera positiva o favorable, o en caso de no serlo, si se justificara la aplicación de las excepciones previstas en la propia normativa reguladora de la Red Natura 2000.

El art. 6 de la Directiva 92/43 establece que cabe la justificación de actuaciones excepcionales basadas en “razones imperiosas de primer orden de índole social y económico” aun siendo la evaluación ambiental del proyecto o plan negativa. El art. 6.4º y 5º del Real Decreto 1997/1995 luego modificado por Real Decreto 1421/2006, de 1 de diciembre, estableció ese régimen de excepciones al que nos referimos. Debemos tener en cuenta que este régimen de excepciones se ha endurecido con la aprobación de la nueva Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (Ley 42/2007). Pues bien, el art. 45.5º a 7º de la Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad establece lo siguiente:

“5. Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan, programa o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, las Administraciones Públicas competentes tomarán cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida.

La concurrencia de razones imperiosas de interés público de primer orden sólo podrá declararse para cada supuesto concreto:

a) Mediante una Ley.

b) Mediante acuerdo del Consejo de Ministros, cuando se trate de planes, programas o proyectos que deban ser aprobados o autorizados por la Administración General del Estado, o del órgano de Gobierno de la Comunidad autónoma. Dicho acuerdo deberá ser motivado y público.

La adopción de las medidas compensatorias se llevará a cabo, en su caso, durante el procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas y de

evaluación de impacto ambiental de proyectos, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa aplicable. Dichas medidas se aplicarán en la fase de planificación y ejecución que determine la evaluación ambiental.

Las medidas compensatorias adoptadas serán remitidas, por el cauce correspondiente, a la Comisión Europea.

6. En caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritaria, señalados como tales en los anexos I y II, únicamente se podrán alegar las siguientes consideraciones:

a) Las relacionadas con la salud humana y la seguridad pública.

b) Las relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente.

c) Otras razones imperiosas de interés público de primer orden, previa consulta a la Comisión Europea.

7. La realización o ejecución de cualquier plan, programa o proyecto que pueda afectar negativamente a especies incluidas en los anexos II o IV que hayan sido catalogadas como en peligro de extinción, únicamente se podrá llevar a cabo cuando, en ausencia de otras alternativas, concorra alguna de las causas citadas en el apartado anterior. La adopción de las correspondientes medidas compensatorias se llevará a cabo conforme a lo previsto en el apartado 5”.

En síntesis, puede decirse que el procedimiento a seguir sería el siguiente: 1º) Evaluación ambiental del plan o proyecto fuera negativa; 2º) Justificación de la inexistencia de alternativas; 3º) Aprobación de una Ley o Acuerdo del Gobierno (estatal o autonómico) que: a) Justifique la concurrencia de razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica; b) Apruebe cuantas medidas compensatorias sean necesarias, según el procedimiento de evaluación previamente realizado, y que permitan garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida; 4º) Comunicación del acuerdo con las medidas compensatorias adoptadas a la Comisión Europea.

Este sería el procedimiento “ordinario”, por así decirlo, dentro de la propia excepcionalidad del supuesto comentado. No obstante, los apartados 6º y 7º de la misma norma prevén dos supuestos específicos que también deben ser contemplados en nuestro análisis. Para que estos supuestos sean aplicables es preciso que concurren las siguientes circunstancias: 1ª) El lugar considerado ha de albergar un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritaria, señalados como tales en los anexos I y II de la Ley 42/2007; 2ª) El plan pueda afectar negativamente a especies incluidas en los anexos II o IV que hayan sido catalogadas como en peligro de extinción.

Pues bien, cuando nos encontremos en el supuesto comentado, al complejo procedimiento descrito anteriormente y denominado como “ordinario”, se le deben añadir otros requisitos y criterios cumulativos que dificultan aún más la aprobación de los planes o proyectos evaluados desfavorablemente. En concreto, según el art. 45.6 de la Ley 42/2007, aparte de todos los requisitos procedimentales mencionados anteriormente, se habrán de cumplir los siguientes: 1) Evaluación ambiental del plan o proyecto negativa; 2) Inexistencia de alternativas; 3) Aprobación de una Ley o Acuerdo del Gobierno (estatal o autonómico); 4) Comunicación del acuerdo con las medidas compensatorias adoptadas a la Comisión Europea. Además, se han de considerar dos datos fundamentales: 1º) El acuerdo o la Ley aprobada únicamente podrá alegar las siguientes consideraciones: a) Las relacionadas con la salud humana y la seguridad pública. b) Las relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente. c) Otras razones imperiosas de interés público de primer orden; 2º) En caso de que se acuda a este tercer supuesto como base justificante, es requisito previo ineludible consultar a la Comisión Europea sobre la posibilidad de aprobar el plan o proyecto.

En el supuesto de que la actuación que se pretendiera aprobar fuera una actuación urbanística (como las que, por ejemplo, podrían autorizarse con la modificación de la Ley extremeña que venimos comentando), parece que difícilmente podrían alegarse motivos de salud o seguridad pública, y mucho menos, otros relativos a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente. Parece claro que una actuación de ese tipo sólo podría justificarse en “otras razones imperiosas de interés público de primer orden”. Esto, ya se ha señalado, supone la obligación de consultar, a través del Ministerio de Medio Ambiente, a la Comisión Europea sobre la posibilidad de aprobar el plan o proyecto.

No hace falta decirlo, pero la consulta suele dilatarse en el tiempo entre uno y dos años (cuando no más). Por otro lado, la experiencia muestra que la Comisión es rigurosa a la hora de otorgar su autorización. Por ejemplo, en el caso de España ha sido otorgada para el proyecto de embalse La Breña II o para el proyecto de construcción del nuevo puerto de Granadilla (Tenerife). La propia Comisión, en el Documento orientativo aprobado en relación con el art. 6.4 de la Directiva 92/43 (Enero de 2007), afirma que “*resulta lógico considerar que las ‘razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas las de índole social y económica, se refieren a situaciones en las que los planes o proyectos previstos resultan indispensables: en el marco de medidas o políticas destinadas a proteger valores fundamentales para la vida de los ciudadanos*”.

(salud, seguridad, medio ambiente, etc.) en el marco de políticas fundamentales para el Estado o la sociedad; en el marco de la realización de actividades de naturaleza económica o social para cumplir obligaciones de servicio público específicas” (pág. 8). Algunos ejemplos extraídos de los dictámenes favorables adoptados por la Comisión en el marco del apartado 4º del art. 6, son los siguientes: 1) Intersección del valle del Peene por la autopista A 20 (Alemania); 2) Proyecto de Plan de Desarrollo de Mainport Róterdam (Países Bajos); 3) Línea de alta velocidad (TGV Este) (Francia).

Aparte de grandes infraestructuras, también existen algunos otros proyectos aprobados por la Comisión que nada tienen que ver con grandes obras públicas y que, muy al contrario, beneficiarían a empresas privadas de sectores como la automoción o la minería. Por ejemplo, es el caso del Plan operativo general («*Rahmenbetriebsplan*») de la mina de carbón Prosper Haniel (Alemania). La justificación dada por la Comisión para autorizar el proyecto fue la siguiente:

“Gracias a sus calidades geológicas y de infraestructura, la mina de carbón Prosper Haniel y la continuación de sus actividades de extracción minera contribuyen a la realización de los objetivos generales de la política energética a largo plazo de Alemania a nivel federal y regional, y redundan especialmente en beneficio de la seguridad de suministro y del mantenimiento del liderazgo de Europa en la minería y la tecnología energética del carbón. El cierre de esta mina tendría consecuencias económicas y sociales directas e indirectas inaceptables a nivel regional, con una pérdida directa de puestos de trabajo en la minería, en las industrias de suministro y en los sectores clientes”.

También es el caso de la ampliación del emplazamiento de Daimler Chrysler Aerospace Airbus GmbH en Hamburgo-Finkenwerder (Alemania). Según la Comisión el proyecto podía ejecutarse por los siguientes motivos:

“Importancia excepcional para la región de Hamburgo y el norte de Alemania y para la industria aeroespacial europea. El proyecto contribuirá al progreso tecnológico y estimulará la cooperación europea en el sector aeronáutico. Efecto positivo en la situación económica y social de las regiones colindantes e impacto positivo en la competitividad de la industria aeronáutica europea. Importante cantidad de nuevos puestos de trabajo altamente cualificados, necesarios para contrapesar la considerable pérdida de puestos en el sector industrial de la región”.

Sea como fuere, parece claro que ninguno de estos casos tienen nada que ver con proyectos de transformación urbanística como los que podría deducirse que se tratan de legitimar con la modificación legal seguida en Extremadura y que ahora se analiza. Por todo ello, debemos terminar señalando que

las excepciones del régimen de protección de los espacios de la Red Natura 2000 no son tan laxas como pudiera parecer a la vista de una práctica administrativa totalmente desconocedora del régimen jurídico de la Red Natura 2000. Muy al contrario, su aplicación es bastante estricta.

2.3.2. La previsión de medidas compensatorias

Antes de concluir, se ha de prestar atención a otro dato muy importante que habría de ser cumplido en caso de que las excepciones comentadas entraran en juego. Nos referimos a la adopción de cuantas medidas compensatorias sean precisas para garantizar la coherencia de la conservación de los espacios de la Red Natura 2000. Recordemos a este respecto que el art. 45.5 de la Ley 42/20007 dispone a estos efectos lo siguiente:

“Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan, programa o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, las Administraciones Públicas competentes tomarán cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida.

La concurrencia de razones imperiosas de interés público de primer orden sólo podrá declararse para cada supuesto concreto:

a) Mediante una Ley.

b) Mediante acuerdo del Consejo de Ministros, cuando se trate de planes, programas o proyectos que deban ser aprobados o autorizados por la Administración General del Estado, o del órgano de Gobierno de la Comunidad autónoma. Dicho acuerdo deberá ser motivado y público.

La adopción de las medidas compensatorias se llevará a cabo, en su caso, durante el procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas y de evaluación de impacto ambiental de proyectos, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa aplicable. Dichas medidas se aplicarán en la fase de planificación y ejecución que determine la evaluación ambiental.

Las medidas compensatorias adoptadas serán remitidas, por el cauce correspondiente, a la Comisión Europea”.

Las medidas compensatorias, por tanto, deberán ser previstas a lo largo del procedimiento de EAE del instrumento de planeamiento en el que se prevea la actuación urbanística que se pretenda implantar. Además, es preciso que se adopten “cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida”. Finalmente, dichas

medidas deberán ser comunicadas a la Comisión por los cauces comentados anteriormente.

En la línea de la rigurosidad de toda la jurisprudencia del TJUE, también en este aspecto se mantiene la misma inflexibilidad. Un ejemplo es la STJUE de 29 de enero de 2004 (C-209/02, Comisión contra Austria). En la sentencia se afirma en relación con un proyecto de ampliación de campo de golf en el Municipio de Wörschach en el Land de Estiria que:

“A instancia de las autoridades del Land de Estiria, el 26 de junio de 1999 el Sr. Lentner emitió un dictamen pericial que tenía por objeto examinar la validez del dictamen del Sr. Gepp, habida cuenta de las conclusiones que dichas autoridades habían extraído del mismo. En opinión del Sr. Lentner, la tesis contenida en la decisión de 14 de mayo de 1999, según la cual las medidas impuestas permitirían evitar los efectos negativos sobre la población de guiones de codornices y garantizar la subsistencia de esta población, no se sustenta en absoluto en el dictamen pericial del Sr. Gepp ni en otros peritajes o dictámenes ornitológicos a disposición de las autoridades. En realidad, dichas medidas, previstas como medidas compensatorias, deben considerarse inadecuadas para evitar los efectos negativos con cierto margen de seguridad”.

También puede suceder que las medidas supuestamente compensatorias no sean tales, porque no sean más que obligaciones derivadas de la legislación aplicable y que, por esa misma razón, no puedan ser consideradas como compensatorias en el sentido de la Directiva comunitaria. Así, por ejemplo, se pronuncia la STS de 29 de noviembre de 2006 (Rec. 933/2003; Pte.- Fernández Valverde) en la que se afirma que *“tales supuestas medidas no resultan encuadrables entre las denominadas «medidas compensatorias» exigidas por la legislación comunitaria y estatal medioambiental que la recurrente cita como infringida (derivadas de la consideración del lugar como una ZEPA), al tratarse, como hemos indicado, de simples obligaciones derivadas de la legislación forestal”.*

2.4. ¿Existe alguna posibilidad de reducir o limitar los espacios integrados en la Red Natura 2000? ¿Y de desclasificar la zona?

Vista la dificultad de pretender la aplicación de las excepciones previstas en la normativa relativa a la Red Natura 2000, cabría analizar la posibilidad de que la zona en la que se proyecta la actuación examinada pudiera ser excluida de la Red Natura 2000, o bien que la zona protegida pudiera ser extraída de la red. Pasamos a analizar ambas posibilidades.

2.4.1. Reducción de la superficie de la zona protegida

Los LIC-ZEC y las ZEPAS son los dos tipos de espacios protegidos que forman parte de la Red Natura 2000 creada por la Directiva 92/43 (art. 3.1.II). Por lo que respecta a la previa selección de los LIC y posterior declaración formal de las ZEC, el margen de apreciación de que disponen los Estados miembros es limitado. La STJUE de 11 de febrero de 2001 (C-67/99, 71/99 y 220/99, Comisión contra Irlanda, Alemania y Francia) se refiere a esta cuestión afirmando que: 1º) La selección de los lugares ha de responder sólo a criterios de carácter científico; 2º) Los lugares propuestos por los Estados miembros deben garantizar una cobertura geográfica homogénea y representativa de la totalidad del territorio de cada Estado miembro con el fin de garantizar la coherencia y el equilibrio de la red que de ellos resulte; 3º) La lista debe ser completa, es decir, cada Estado miembro debe proponer un número de lugares que permita incluir de manera suficientemente representativa todos los tipos de hábitat naturales mencionados en los anexos de la Directiva 92/43.

El TJUE ha insistido en el carácter completo de la información de que debe disponer la Comisión procedente de cada Estado miembro, para poder decidir con criterios representativos sobre el listado de lugares de interés comunitario en el conjunto de Europa [STJUE de 11 de febrero de 2001 (C-67/99, 71/99 y 220/99, Comisión contra Irlanda, Alemania y Francia), 7 de noviembre de 2000, First Corporate Shipping (C-371/98), 14 de septiembre de 2006 (C-244/05, Bund Naturschutz in Bayern)]. Desde esta perspectiva, en la última de las sentencias citadas el TJUE afirma que:

“... un Estado miembro no dispone, cuando elabora la lista nacional de lugares, de un conocimiento preciso y detallado de la situación de los hábitats en los demás Estados miembros, no puede, por sí solo, excluir lugares que posean a nivel nacional un interés ecológico pertinente para el objetivo de conservación, sin poner en peligro la consecución de este mismo objetivo en el ámbito comunitario.

Por consiguiente, la Comisión debe tener la seguridad de contar con un inventario exhaustivo de los lugares que pueden ser designados zonas especiales de conservación, ya que la constitución de éstas tiene como objetivo una red ecológica europea coherente. De ello se desprende asimismo que, en el momento de adoptar su decisión la Comisión, los lugares identificados por los Estados miembros deben reflejar la situación en la que se basaron las evaluaciones científicas relativas a los potenciales lugares de importancia comunitaria.

En efecto, de no ser así, el proceso decisorio comunitario, que no sólo se basa en la integridad de los lugares tal como fueron notificados por los Estados miembros, sino que también se caracteriza por comparaciones ecológicas entre los distintos lugares propuestos por los Estados miembros, podría resultar falseado y la Comisión ya no podría cumplir su misión en el ámbito considerado”.

Se ha de poner énfasis en el dato de que para el Tribunal un Estado miembro “no puede, por sí solo, excluir lugares que posean a nivel nacional un interés ecológico pertinente para el objetivo de conservación”. Por ese mismo motivo, y con más razón, una vez que ese espacio ha sido incorporado en el listado comunitario de LIC, los Estados miembros tienen la obligación de adoptar medidas de protección apropiadas para mantener las características ecológicas de dichos lugares. Pues bien, entre esas obligaciones la STJUE de 14 de septiembre de 2006 (C-244/05, Bund Naturschutz in Bayern) señala que los Estados miembros no pueden “autorizar intervenciones que puedan alterar significativamente las características ecológicas de un lugar tal como lo definen dichos criterios. Así ocurre, en particular, cuando una intervención conlleva el riesgo de reducir de forma significativa la superficie del lugar, o de provocar la desaparición de especies prioritarias existentes en él, o, por último, de tener como resultado la destrucción del lugar o la eliminación de sus características representativas”.

Esta jurisprudencia del TJUE en relación con la imposibilidad de reducir o destruir parcialmente la superficie declarada como LIC es semejante a la jurisprudencia del TJUE en el marco de la delimitación y reducción de ZEPAS. Desde este punto de vista, el TJUE mantiene una doctrina muy estricta sobre el margen de apreciación de que gozan los Estados miembros para reducir los espacios así declarados. La STJUE de 28 de febrero de 1991 (C-57/89, Comisión contra Alemania) afirma que “los Estados miembros disponen de cierto margen de apreciación al escoger los territorios más apropiados para clasificarlos como zonas de protección especial, de acuerdo con el apartado 1 del art. 4 de la Directiva, por el contrario no pueden disponer del mismo margen de apreciación en el ámbito del apartado 4 del art. 4 de la Directiva, para modificar o reducir la superficie de dichas zonas, ya que ellos mismos reconocieron en sus declaraciones que dichas zonas reúnen las condiciones de vida más apropiadas para las especies enumeradas en el anexo I de la Directiva. De no ser así, los Estados miembros podrían eludir unilateralmente las obligaciones que les impone el apartado 4 del art. 4 de la Directiva en materia de zonas de protección especial”¹⁵.

.....
¹⁵ Como señala, por ejemplo, la STJUE de 13 de julio de 2006 (C-191/05, Comisión contra Portugal), albergando un espacio protegido especies que justificaron su designación como ZEPa, “un Estado miembro no puede reducir la superficie de una ZPS ni tampoco modificar

En fin, esta doctrina jurisprudencial confirma una aplicabilidad restrictiva de las excepciones previstas en la Directiva para reducir los espacios protegidos con finalidades distintas a las protectoras [SSTJUE de 28 de febrero de 1991 (C-57/89 Comisión contra Alemania), o de 11 de julio de 1996 (C-44/95 Regina)]. Esta conclusión debe ser tomada muy en cuenta en el momento actual, cuando España ha sido condenada recientemente por STJUE de 28 de junio de 2007 (C-C-235/04, Comisión contra España) por el incumplimiento de sus obligaciones en la declaración de espacios de la Red Natura 2000, en concreto, al no haber clasificado como zonas de protección especial territorios suficientes en superficie para ofrecer una protección a todas las especies protegidas por las Directivas comunitarias.

Este alegato tiene más sentido si cabe, si tenemos en cuenta los muchos procedimientos abiertos contra España por la Comisión Europea por incumplimiento de sus obligaciones en supuestos idénticos a los relatados y al que ahora es objeto de nuestro Dictamen. Estos datos, y otros muchos más, se ponen igualmente de relieve en el informe de los parlamentarios europeos Marcin Libicki y Michael Cashman, sobre la misión de investigación en Madrid, la Comunidad Valenciana y Andalucía del 27 de febrero al 3 de marzo de 2007.

Las previsiones del Derecho comunitario y de la jurisprudencia del TJUE comentadas han tenido su acogida en nuestro Derecho positivo. Debemos recordar en este sentido que la Ley 8/2007, y luego el TRLS de 2008, han previsto en el apartado 4º del art. 13 de ambos textos legales, lo que sin duda es uno de los preceptos más importantes de la nueva legislación de suelo:

“No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice.

Sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura

.....
su delimitación, a menos que las zonas excluidas de la ZPS ya no correspondan a los territorios más adecuados para la conservación de las especies de aves silvestres, en el sentido del artículo 4, apartado 1, de la Directiva”.

2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación”.

La claridad de las determinaciones legales ha sido posteriormente reiterada por el ya comentado art. 51 de la Ley 42/2007 de patrimonio natural y de la biodiversidad:

“1. Sólo podrá alterarse la delimitación de espacios naturales protegidos o de la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. En el caso de alteraciones en las delimitaciones de espacios protegidos Red Natura 2000, los cambios debidos a la evolución natural deberán aparecer debidamente reflejados en los resultados del seguimiento previsto en el artículo 47.

2. Toda alteración de la delimitación de áreas protegidas deberá someterse a información pública, que en el caso de los espacios protegidos Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación.

3. El cumplimiento de lo previsto en los párrafos anteriores no eximirá de las normas adicionales de protección que establezcan las Comunidades autónomas”.

En definitiva, dos cuerpos legales vigentes establecen el siguiente procedimiento para alterar la delimitación declarada de los espacios de la Red Natura 2000 reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos:

1º) Debe estar justificado por los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. Esto significa que sólo con un estudio basado en datos científicos es posible tratar de justificar que un espacio protegido ha perdido sus condiciones naturales. Además, es preciso que dicho estudio demuestre esa nueva situación debido a la “evolución natural” del hábitat y no gracias a actuaciones externas (generalmente obra del hombre).

2º) Además, en el caso de alteraciones en las delimitaciones de espacios protegidos Red Natura 2000, los cambios debidos a la “evolución natural” deberán aparecer debidamente reflejados en los resultados del seguimiento previsto en el art. 47 de la Ley 42/2007:

“Las Comunidades Autónomas vigilarán el estado de conservación de los tipos de hábitats y las especies de interés comunitario, teniendo especialmente en cuenta los tipos de hábitats naturales prioritarios y las especies prioritarias, así como de conservación de las especies de aves que se enumeran en el anexo IV, comunicando al Ministerio de Medio Ambiente los cambios que se hayan producido en los mismos a efectos de su reflejo en el Inventario Español del

Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Dicha comunicación se producirá anualmente excepto cuando ello no sea técnicamente posible, en cuyo caso deberá argumentarse.

Las Comunidades Autónomas remitirán al Ministerio de Medio Ambiente información sobre las medidas de conservación a las que se refiere el artículo 45.1, la evaluación de sus resultados y las propuestas de nuevas medidas a aplicar, al objeto de que el Ministerio pueda remitir a la Comisión Europea, cada tres y seis años respectivamente, los informes nacionales exigidos por las Directivas comunitarias 79/409/CEE y 92/43/CE reguladoras de las zonas de la Red Natura 2000”.

En otras palabras, no es sólo que la evolución natural de los espacios protegidos deba estar fundamentada debidamente en datos científicos, sino que además esa evolución debe deducirse y plasmarse en los informes que deben preparar las CCAA cada año, poniendo en evidencia una “evolución natural” del hábitat protegido que refleje que está perdiendo sus condiciones naturales.

3º) La alteración pretendida deberá someterse a información pública antes de la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea. Además, la reducción o redelimitación en todo caso depende de la aceptación por la Comisión de la propuesta sometida a información pública.

2.4.2. Descatalogación o desclasificación de la zona protegida

Poco más de lo ya expuesto puede añadirse respecto de la otra alternativa planteada páginas atrás: la descatalogación o desclasificación total de la zona protegida de la Red Natura 2000. En coherencia con la Directivas europeas, esta posibilidad resulta tan compleja como la redelimitación o reducción de la zona protegida y ha sido regulada en el art. 48 de la Ley 42/2007:

“Artículo 48. Cambio de categoría.

La descatalogación total o parcial de un espacio incluido en Red Natura 2000 solo podrá proponerse cuando así lo justifiquen los cambios provocados en el mismo por la evolución natural, científicamente demostrada, reflejados en los resultados del seguimiento definido en el artículo anterior.

En todo caso, el procedimiento incorporará un trámite de información pública, previo a la remisión de la propuesta a la Comisión Europea”.

Por tanto, la propuesta de descatalogación debería fundarse en datos científicos que justificasen que la evolución natural, y no la acción humana, del espacio, ha generado cambios en el hábitat protegido, que deberán ser reflejados igualmente en los resultados del seguimiento previsto en el art. 47 de la Ley

42/2007; en otras palabras, se está pensando en la necesidad de ilustrar adecuadamente un proceso de evolución ambiental constatado a lo largo del tiempo. Del mismo modo, es preciso que previamente a la comunicación de la propuesta a la Comisión Europea sea celebrado un trámite de información pública.

En definitiva, las limitadas posibilidades de desclasificación deben ser entendidas de forma estricta y exhaustiva, impeditiva de cualquier interpretación amplia. Por estos motivos, también en el caso de supuestas designaciones erróneas de espacios de la Red Natura 2000, la desclasificación sólo podrá ser admitida si efectivamente pudieran comprobarse las mismas circunstancias señaladas (Henning, 2008: 3 y ss.).

2.5. Un ejemplo: el Proyecto Regional “Ciudad del Medio Ambiente”

Un buen ejemplo de proyectos de naturaleza urbanística que afectan a zonas de la Red Natura 2000 es la Ley del Parlamento de Castilla y León 6/2007, de 28 de marzo, por la que se aprueba el Proyecto Regional “Ciudad del Medio Ambiente”. Como vamos a poner de relieve efectivamente esta Ley es el resultado de una “política legislativa” programada para dar cobertura específica a este proyecto concreto.

La Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de Castilla y León, regula los Proyectos Regionales, en los arts. 20 y ss. Concretamente, la modificación del art. 20 de la Ley 10/1998 representa el primer episodio del proceso de adaptación de la legislación territorial para justificar la aprobación por Ley del proyecto¹⁶. La redacción original del precepto no concretaba específicamente, pero era deducible con claridad, que del mismo modo que sucede en todas las CCAA, estos proyectos han de ser aprobados en todo caso mediante Decreto. Así se deducía del art. 20.2 en su redacción original cuando establecía que correspondía “a la Junta de Castilla y León la aprobación de los Planes y Proyectos Regionales. Esta aprobación se justificará por el interés general del sector afectado o de las actuaciones previstas, o bien porque a causa de su magnitud o características, la influencia del Plan o Proyecto trascienda claramente el ámbito local”. Por Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de Medidas Financieras, fue modificado dicho precepto, pero sin alterar la conclusión precedente.

.....
¹⁶ Para ser exactos el primer episodio fue, con fecha 23 de junio de 2006, la presentación del proyecto por el Consorcio para la Promoción, Desarrollo y Gestión “Ciudad del Medio Ambiente”, constituido por la Junta de Castilla y León, la Diputación Provincial de Soria y el Ayuntamiento de Garray. Por Orden FOM/1094/2006, de 28 de junio, se inició el procedimiento de aprobación del Proyecto Regional.

El cambio verdaderamente relevante se acoge en el nuevo apartado 6º del art. 20 introducido por Ley 14/2006, de 4 de diciembre. El nuevo apartado confirma en primer lugar que la forma de aprobación ordinaria de este tipo de proyectos es el Decreto. Sin embargo, recurriendo a una vía extraordinaria prevista para proyectos de “excepcional relevancia”, el nuevo apartado permite la aprobación por Ley de Planes y Proyectos Regionales:

“La Junta de Castilla y León aprobará el Plan o Proyecto Regional, si procede, mediante Decreto que se publicará en el Boletín Oficial de Castilla y León y se notificará a las Administraciones públicas afectadas, con indicación, en su caso, de los compromisos que asume el promotor y de las condiciones específicas para la ejecución del Plan o Proyecto. Cuando se trate de un Plan o Proyecto Regional de excepcional relevancia para el desarrollo social o económico de Castilla y León, la Junta de Castilla y León podrá aprobarlo como Proyecto de Ley, remitiéndolo a las Cortes de Castilla y León para su tramitación parlamentaria”.

Es al amparo de este precepto que fue aprobada la Ley 6/2007, de 28 de marzo, por la que se aprueba el Proyecto Regional “Ciudad del Medio Ambiente”. Esta forma de actuar es criticable por varios motivos: 1º) Por utilizar la figura de los Proyectos Regionales para aprobar un proyecto que, sin perjuicio de poder integrar otras iniciativas, encubre una actuación urbanística en toda regla con 800 chalés y un parque empresarial, distorsionando las finalidades propias que la Ley 10/1998 prevé para los Proyectos Regionales (art. 20.2 según redacción otorgada por Ley 13/2005, de 27 de diciembre¹⁷); 2º) Por aprobar este proyecto mediante Ley y no por Decreto como así establece de forma general el art. 24.6 de la Ley 10/1998, recurriendo a una vía extraordinaria prevista para proyectos de “excepcional relevancia”¹⁸, fruto de una mo-

.....
¹⁷ El precepto afirma que estas actuaciones se justificarán “por el interés general del sector afectado o de las actuaciones previstas, o bien porque a causa de su magnitud o características, la influencia del Plan o Proyecto trascienda el ámbito local, o por la necesidad de satisfacer la demanda de viviendas con protección pública”. Por Ley 13/2005 fue incorporado el inciso final en cursiva.

¹⁸ Las razones que alega la Exposición de Motivos de la Ley 6/2007 para justificar esa excepcional relevancia son las siguientes: “El Proyecto Regional ‘Ciudad del Medio Ambiente’ debe considerarse de excepcional relevancia para el desarrollo tanto social como económico de Castilla y León, ya que constituye un modelo pionero tanto a nivel nacional como internacional. Sus efectos socioeconómicos serán relevantes a corto, medio y largo plazo, por varias razones: -Por permitir el asentamiento de empresas de tecnologías innovadoras en materia de medio ambiente, creando empleo directo e indirecto de alta cualificación y constituyendo un núcleo tecnológico industrial de referencia en España; -El Proyecto apuesta por demostrar los efectos de la utilización de energías renovables: la Ciudad será autosuficiente en la generación de la energía que necesite, usando por primera vez la bio-

dificación de la Ley 10/1998 operada por Ley 14/2006; 3º) Por afectar a zonas protegidas de la Red Natura 2000¹⁹.

La utilización de la Ley en este caso es especialmente criticable y conjuga los elementos dudosos de las Leyes de caso único, con la habilitación previa de una Ley que modifica a la Ley general introduciendo un caso específico con una supuesta vocación general (en otras palabras, la modificación de la Ley general por una Ley singular). En el fondo la “arquitectura legal” seguida es una forma de evitar los eventuales reproches de inconstitucionalidad imputables a las Leyes de caso único (la que aprueba el proyecto), al mismo tiempo que permite recurrir al manido soporte democrático que otorga la participación del Parlamento regional.

Podemos imaginar que los promotores del proyecto están convencidos de la constitucionalidad de la Ley 6/2007 por la que se aprobó el Proyecto Regional “Ciudad del Medio Ambiente”. Si así fuera, no se entiende demasiado bien por qué no se procedió a la aprobación directa de esta Ley sin previa modificación de la Ley general de ordenación del territorio, o bien por qué no se hizo por Decreto. Es evidente que esta forma de actuar supone: 1º) Trasladar en primer lugar la imputación de inconstitucionalidad a una primera reforma legal que opera en términos parecidos a las Leyes singulares cuyo objeto es dar cobertura a proyectos específicos, pero que son aprobadas con propósito aparente de generalidad; 2º) Consecuentemente, disimular en una Ley general un nuevo supuesto de aprobación de planes por Ley, sin que exista comparación razonable alguna con la aprobación también mediante Ley de las Directrices territoriales; 3º) Por todo ello, otorgar una pretendida vocación de generalidad a un supuesto pensado, tramitado y aprobado para solucionar un caso específico y muy probablemente único; 4º) Justificar que la Ley de aprobación del Proyecto Regional no es una Ley de dispensa del régimen general, sino una Ley habilitada expresamente en la Ley general previamente modificada “a la carta”. Sin duda alguna es un proceso inteligente, pero que no oculta suficientemente el verdadero sentido de toda la operación.

.....
masa forestal como combustible para atender todas las demandas urbanas de calor; -El uso de nuevas técnicas y materiales permitirá demostrar en la práctica su viabilidad y sus beneficios ambientales, y abrir nuevas posibilidades de producción y desarrollo; -Por último, la Ciudad del Medio Ambiente se constituirá como un ámbito pionero en el desarrollo de un nuevo concepto de la educación ambiental”.

¹⁹ La Ciudad del Medio Ambiente se pretende edificar en el espacio protegido del Soto de Garray (Soria) perteneciente a la Red Natura 2000. El plan comprende un total de 552 ha, un tercio de las cuales se van a urbanizar y edificar para acoger a cerca de 4.000 personas, que vivirán y trabajarán en las empresas de “alta cualificación” que está previsto que se instalen allí.

La acción del legislador castellano-leonés es tanto o más reproachable considerando que la Ley discutida fue aprobada como reacción ante la anulación de la revisión de las Normas Urbanísticas Municipales de las Navas del Marqués (Ávila) por la STSJ de Castilla y León, sede de Burgos, de 29 de septiembre de 2006 (Rec 535/2003, Pte.- REVILLA REVILLA), cuyo objeto era la desclasificación de una zona protegida para la ejecución del proyecto regional conocido como “Ciudad del Golf”. Tras la anulación de la revisión del planeamiento es entendible (aunque del todo rechazable) que la Junta de Castilla y León modificara su planteamiento inicial y adoptara una nueva iniciativa, modificando la Ley de ordenación del territorio y creando un nuevo tipo de Proyecto Regional a aprobar mediante Ley, en el que se pudiera incluir una ordenación urbanística completa que no fuera objeto de control ordinario por el Tribunal Superior de Justicia. De hecho, la Disposición Adicional de la Ley incluye una insólita modificación del planeamiento urbanístico vigente²⁰.

A todas estas dudas se les debe unir las que corresponden a la afección de los espacios de la Red Natura 2000. Vista la estricta interpretación que el TJUE ha seguido del régimen jurídico de la Red, es evidente que la aprobación del proyecto deberá pasar el exigente filtro de las excepciones al régimen de protección que ya hemos comentado.

En este sentido, no debemos olvidar que la Memoria del Proyecto Regional “Ciudad del Medio Ambiente” afirma que “el objeto de los cambios de régimen de suelo relacionados con la ordenación es establecer la posibilidad de desarrollar, urbanizar y edificar los ‘campus’, edificación, zonas verdes y viales que constituyen la ‘Ciudad del Medio Ambiente’ de manera sensible, preservando las amplias zonas naturales a proteger del territorio y del entorno de la ribera del río Duero para salvaguardar sus valores naturales y paisajísticos, y todo ello con la clara intención de su ejecución inmediata”. En la medida en que esas acciones implicarán un irremediable deterioro ambiental y ello pueda afectar a la Red Natura 2000, no cabe duda de que va a ser muy difícil poder justificar el cumplimiento de los estrictos parámetros establecidos por el TJUE.

A esta conclusión se le debe añadir que la Exposición de Motivos de la Ley 6/2007 utiliza una justificación cuya trascendencia a los efectos de servir de soporte a la legitimación de medidas excepcionales que supongan una acción de reducción de las zonas protegidas por la Red Natura 2000, no parece definitiva. En concreto, se justifica la aprobación del proyecto en la necesidad

.....
²⁰ Sobre esta cuestión véase, Bouazza Ariño (2008: 259 y ss.), así como Delgado Viñas (2008: 285-287).

de “impulsar social, cultural y económicamente a la provincia de Soria, la de menor densidad de población de la Comunidad, contribuyendo a atraer actividades empresariales generadoras de empleo de alta cualificación, como estrategia esencial en la lucha contra la despoblación”. No podemos aventurar una solución, pero se nos antoja que a la vista de la jurisprudencia del TJUE, una justificación tal no parece ni mucho menos definitiva.

3. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUDO GONZÁLEZ, J. (2003): “Nivel elevado de protección, ponderación y prevalencia de los intereses ambientales. Estudio jurisprudencial”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 201.
- AGUDO GONZÁLEZ, J. (2004): *Incidencia de la protección del medio ambiente en los usos del suelo*. Barcelona. Bosch.
- AGUDO GONZÁLEZ, J. (2010): *Nuevo enfoque en la defensa contra los incendios forestales en España*. Madrid. Dykinson.
- AGUDO GONZÁLEZ, J. (2011a): “Concepción estatutaria y propiedad inmobiliaria. O la crónica de la desvalorización anunciada del derecho fundamental a la propiedad privada”. *Revista de Administración Pública*, nº 185.
- AGUDO GONZÁLEZ, J. (2011b): “La transformación urbanística del suelo no urbanizable: proyectos territoriales de interés autonómico y reservas de suelo”. *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 89.
- BOUAZZA ARIÑO, O. (2006): *Ordenación del territorio y turismo. Un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio*. Barcelona. Atelier.
- BOUAZZA ARIÑO, O. (2008): “Desclasificación por Ley singular de espacios naturales protegidos y derechos procesales”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 138.
- DELGADO VIÑAS, C. (2008): ““Urbanización sin fronteras”. El acoso urbanístico a los espacios naturales protegidos”. *Boletín de la A.G.E.*, nº 47.
- GARCÍA URETA, A. (1999): *Espacios naturales protegidos. Cuestiones jurídicas en la Ley 4/1989, de 27 de marzo*. Oñati. IVAP.
- HENNING, T. (2008): “Declassification of protected areas under the habitats and the wild birds Directive”. *European Energy and Environmental Law Review*, nº 1, 3–11.
- JIMÉNEZ JAÉN, A. (2000): *El régimen jurídico de los espacios naturales protegidos*. Madrid. MacGraw-Hill.

- LÓPEZ RAMÓN, F. (1995): “Introducción al régimen jurídico de los espacios naturales protegidos” en *Régimen jurídico de los espacios naturales protegidos*. Zaragoza. Editorial Kronos.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (2011): “La problemática de las Leyes singulares y las reservas de Ley para la declaración de Parques Nacionales y otros espacios naturales protegidos” en LÓPEZ MENUDO, F. (coord.), *Derechos y garantías del ciudadano. Estudios en homenaje al Profesor Alfonso Pérez Moreno*. Madrid. Iustel.
- RAZQUIN LIZÁRRAGA, M. (2002): “Planificación turística y planificación territorial: la necesidad de una convergencia” en BLANQUER CRIADO, D. (dir.), *Ordenación y gestión del territorio turístico*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- VERA REBOLLO, J. F. e IVARS BAIDAL, J. A. (2002): “Turismo, territorio y desarrollo regional en la Comunidad Valenciana” en BLANQUER CRIADO, D. (dir.), *Ordenación y gestión del territorio turístico*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- VERCHER NOGUERA, A. (2002): *La delincuencia urbanística. Aspectos penales prácticos sobre urbanismo y ordenación del territorio*. Madrid. Comares.

SIGLAS UTILIZADAS:

COM: *Communication of the Commission*, Comunicado de la Comisión Europea
 DIA: Declaración de Impacto Ambiental
 EAE: Evaluación Ambiental Estratégica
 EIA: Evaluación de Impacto Ambiental
 LIC: Lugares de Importancia Comunitaria
 SSTJUE: Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
 STC: Sentencia del Tribunal Constitucional
 STJUE: Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
 STS: Sentencia del Tribunal Supremo
 STSJ: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
 TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea
 TRLS: Texto Refundido de la Ley de Suelo
 ZEC: Zona de Especial Conservación
 ZPE: Zona de Protección Especial
 ZPS: *Zone de Protection Spéciale pour les Oiseaux*, Zona de Especial Protección para los Pájaros

DE LA LEY AL TERRITORIO: LEGISLACIÓN, PLANEAMIENTO Y CIUDAD EN LOS PLANES GENERALES DE CASTILLA Y LEÓN 1997-2010*

Basilio Calderón Calderón
Universidad de Valladolid
basilio@fyl.uva.es

Palabras clave: Legislación urbanística, planeamiento urbano, políticas de suelo y vivienda, Castilla y León.

1. INTRODUCCIÓN

La permanente revisión del marco legal en materia de urbanismo –leyes y planes– en el periodo 1997-2011, ha tenido una decisiva y negativa incidencia en la transformación de la ciudad española en la última década del siglo XX y primera del siglo XXI; la cascada de modificaciones del planeamiento general entre revisiones, inducida por la aplicación de soluciones políticas en materia de urbanismo y ordenación del territorio forzadas por los acontecimientos, no ha servido para contener el creciente despilfarro de recursos territoriales y el encaramiento de suelo y vivienda a pesar de ser éste el propósito de su promulgación. A cambio, la hipertrofia normativa ha contribuido a amparar y justificar múltiples operaciones de reserva y transformación de suelo manifiestamente especulativas, por innecesarias, transformado con ello, de forma irreversible, su paisaje y estructura urbana; una estructura que quedará conformada por dos grandes unidades: la vieja ciudad ocupada y la nueva ciudad vacía, como paraíso del despilfarro tutelado de la primera década del siglo XXI.

.....
* Este texto se enmarca en el proyecto de investigación **Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2012). Dinámicas, procesos y políticas**, financiado por el Plan Nacional de Investigación I+D+i del Ministerio de Economía y Competitividad para el periodo 2010-2013 (Código: CSO 2009-11261-(Subprograma GEOG)).

2. REDUCIR LA COMPLEJIDAD NORMATIVA Y ABARATAR EL SUELO: DOS OBJETIVOS EN CONFLICTO EN EL DESARROLLO URBANO

Si por alguna característica puede definirse el periodo amparado por la legislación urbanística de rango estatal y autonómico promulgada tras la entrada en vigor de la Constitución Española y la sentencia 61/1997 de 20 de Marzo de 1997 del Tribunal Constitucional, es sin duda por el alto grado de hipertrofia normativa. Algo que se hace más evidente si se tienen en cuenta algunos rasgos singulares de la misma como son, en primer lugar, que habitualmente es una respuesta a los problemas que una ley anterior de naturaleza similar no ha resuelto; en segundo lugar, que el reemplazo de la norma se produce cada vez en ciclos más cortos y que el tiempo de respuesta de la norma autonómica a los cambios de carácter general es muy desigual; finalmente, que, como resultado, es frecuente que coexistan, durante años, leyes de nueva factura con planes generales en vigor, diseñados conforme a una legislación derogada¹.

Se trata, sin duda, de un problema que el legislador conocía a la perfección, asumiendo la evidente y estrecha relación entre la multiplicidad de regímenes normativos y el incremento del precio del llamado “producto final”. En la exposición de motivos de la ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones –vigente hasta el 1 de julio de 2007– se señalaba que *“Las sucesivas reformas de nuestra legislación urbanística han ido incrementando la complejidad de este sector del ordenamiento jurídico al multiplicar, a veces innecesariamente, las intervenciones administrativas en las distintas fases de los procesos de desarrollo urbano, lo que, unido a la limitación de la oferta de suelo, ha contribuido decisivamente a demorar hasta extremos irrazonables la conclusión de las operaciones de urbanización y ulterior edificación, haciendo imprevisible su coste y dificultando una adecuada programación de las correspondientes actividades empresariales, con el consiguiente encarecimiento del producto final”*. Un problema que, lejos de resolverse, acabará por agravarse al sumar a la diversidad normativa regional y la restricción a la competencia que de ello se deriva, la propia complejidad interna de cada norma autonómica, como estrategia para justificar su propia existencia, apelando a la singularidad –histórica, territorial, cultura, etc.– del territorio que con ella se administra y regula.

.....
¹ En la exposición de motivos de La Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, se indica que la ley *“ha estado vigente desde el 5 de mayo de 1999, habiendo llegado a ser una de las normas más longevas del Derecho Urbanístico español”*. Nada menos que nueve años, casi el tiempo que tarda en transformarse un suelo desde su clasificación hasta la urbanización, edificación, venta y ocupación de un inmueble

Pero, pese a tan explícito reconocimiento, en muy poco ha contribuido la legislación urbanística en las últimas décadas a la consecución del objetivo descrito, es decir la reducción de la complejidad normativa, dada la permanente dinámica de cambio de los instrumentos de desarrollo urbanístico; en efecto, la densidad de instrumentos necesarios y la compleja tramitación que de ordinario precisan, así como el cambio en las soluciones que los propios instrumentos se imponen regularmente –mediante modificaciones puntuales, corrección de errores materiales, subsanación de deficiencias, recursos, anulaciones, etc.–, resultan disuasorios para muchos agentes, ya que elevan los plazos para la ejecución de cualquier proyecto –con el coste financiero que ello representa–, fomentando *sensu contrario*, un fuerte oligopolio en el sector que limita la competencia –casi por exigencia legal– e impide la consecución de otro de los grandes objetivos de la ley: el abaratamiento del precio del suelo y de la vivienda. Se ha pasado, de hecho, de forma sutil y casi imperceptible, de un sistema de especulación tolerada, a un sistema de especulación tutelada, que permite conocer con antelación todos los “impactos”, pero que es capaz de justificarlos, so pretexto del superior beneficio que para la ciudad representa la mejora de su capacidad de crecer, de extenderse o de equiparse. Y en este contexto es muy frecuente que se produzca una perversa inversión de la secuencia lógica de los hechos en la creación de ciudad, toda vez que ya no es la urbanización la que justifica una dotación, sino a la inversa: un sistema general o local, ya sea un polideportivo, un campo de golf, o un centro de salud, es el que justifica e impulsa una nueva y a veces semidesértica urbanización.

Conscientes de este problema, en la ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones –vigente hasta el 1 de julio de 2007– se fijaba como primer objetivo “*reducir la complejidad normativa, codificando dentro del aclarado marco competencial, el conjunto de preceptos reguladores del urbanismo*”. Un propósito encomiable, pero relegado al olvido ya que, generalmente por causas ajenas y sobrevenidas, todas las Comunidades Autónomas tuvieron que afrontar múltiples reformas de su normativa urbanística, que, además, parecen no tener fin por el carácter transversal que frecuentemente tiene la misma; tal es que lo que sucede, por ejemplo, con la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del Derecho a la Vivienda de la Comunidad de Castilla y León, que modifica por completo el artículo 110 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, que regula la inspección técnica de construcciones y deroga el artículo 129 de la misma, en el que se regulaban los llamados “programas municipales de vivienda y suelo”, figura que se sustituye, en la práctica, por el nuevo sistema de planificación en la materia que se regula en la propia Ley del Derecho a la Vivienda. Todo ello

sin olvidar el significado de las instrucciones y normas técnicas urbanísticas, técnicas que desarrollan algunos aspectos de la ley (Tabla 1) y con las que se pretende solucionar tanto problemas de interpretación, falta de homogeneidad en la aplicación de la ley o tramitación de los planes, como regular la adaptación de la ley y del reglamento a los cambios en la normativa estatal.

Tabla 1. Principales Instrucciones y Normas Técnicas Urbanísticas en Castilla y León promulgadas entre 2006 y 2011.

Precepto	Carácter	Contenido
ORDEN FOM/208/2011, de 22 de febrero	Instrucción Técnica Urbanística 1/2011	Emisión de informes previos en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico
DECRETO 28/2010, de 22 de julio	Norma Técnica Urbanística	Equipamiento Comercial de Castilla y León
ORDEN FOM/1602/2008, de 16 de septiembre	Instrucción Técnica Urbanística 1/2008	Aplicación del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León tras la entrada en vigor de la Ley 4/2008, de 15 de septiembre
ORDEN FOM/1803/2007, de 12 de junio	Instrucción Técnica Urbanística 1/2007	Aplicación en Castilla y León de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.
ORDEN FOM/1572/2006, de 27 de septiembre	Instrucción Técnica Urbanística 2/2006	Normalización de los Instrumentos de Planeamiento Urbanístico (ITPLAN).

Fuente: <http://www.jcyl.es/>.

Es cierto no obstante, que merced a este considerable *corpus* normativo en materia de urbanismo, se ha dado un salto considerable en la ordenación urbanística municipal en España en general y en Castilla y León en particular, hasta el punto de que en esta última, el 38 % de los municipios –851–, en los que reside el 90 % de la población disponían en 2010 de planeamiento general –58 de Plan General de Ordenación Urbana (PGOU).–, y entre ellos, la totalidad de los núcleos de más de 5.000 habitantes, con la particularidad de que tan alto grado de cobertura territorial se ha alcanzado en los últimos 12 años, (Tabla 2) es decir en el periodo de vigencia de la normativa urbanística autonómica.

Tabla 2. Evolución del número de municipios con planeamiento general –PGOU y Normas Urbanísticas Municipales–.

Municipios /año	1994	1998	2002	2006	2010
Con planeamiento general	223	439	580	748	851
%	9,92%	19,54%	25,80%	33,27%	37,86%
Sin planeamiento general	2.024	1.808	1.668	1.500	1.397
%	90,08%	80,46%	74,20%	66,73%	62,14%
Total Municipios	2.247	2.247	2.248	2.248	2.248

Fuente: JCyL: Informe sobre el estado del planeamiento municipal en Castilla y León. 31 de diciembre 2010.

Ahora bien, como el cambio de un plan general, una vez aprobado definitivamente, es una operación muy compleja –casi más compleja que un cambio de ley– por la diversidad de administraciones implicadas y como, en principio, tienen vigencia indefinida, es frecuente que se abuse del recurso a su modificación, habitualmente denominada *puntual*, antes que utilizar el recurso a la revisión, ya que ésta, como dispone en artículo 57 de la ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, implica “la total reconsideración de la ordenación general vigente. En particular, debe seguirse este procedimiento cuando se pretenda aumentar la superficie de suelo urbano y urbanizable o la previsión del número de viviendas de un término municipal en más de un 50% respecto de la ordenación anterior, bien aisladamente o en unión de las modificaciones aprobadas en los últimos cuatro años”². Es por ello por lo que todos los PGOU están afectados, desde el momento mismo de su aprobación, al menos por tres operaciones que alteran su original integridad: las frecuentes adaptaciones a los cambios de la ley

² El concejal socialista en el Ayuntamiento de Salamanca, Joaquín Corona, ha lamentado que desde que se aprobase el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) en 2007 se haya modificado en 17 ocasiones. EUROPA PRESS. 03.05.2011.

y reglamento, las correcciones de errores, las modificaciones denominadas “puntuales”, y las condiciones predeterminadas por la ley citadas más arriba y por el mismo plan para su sustitución, que exigen una revisión, que en la práctica equivale a la elaboración de un nuevo plan que contemple todas las contingencias anteriores.

En cierto modo, el prolijo despliegue normativo estatal y autonómico no viene sino a confirmar el incumplimiento de uno de los objetivos de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, como era el de reducir la complejidad normativa. Con este objeto, en la exposición de motivos de la ley 4/2008 de Medidas sobre Urbanismo –una de las muchas modificaciones de aquella–, se señalaba que *“la última estrategia es la simplificación normativa, basada en la idea de que es menos necesario plantar nuevos árboles en el ya frondoso bosque legislativo, que aclararlo para hacer posible el tránsito a través del mismo”*; una forma, ciertamente poética, de describir la trayectoria de la normativa urbanística regional: plantar un denso bosque normativo con el fin de talarlo más tarde para poder salir de él; algo que no será tan sencillo, al haber dejado crecer, en paralelo, un denso sotobosque de normas de procedimiento y pormenores técnicos recogidos, entre otros instrumentos, en el Reglamento de Urbanismo, sometido también a periódicas modificaciones –no menos de quince antes de cumplirse un año de su última entrada en vigor– ya que, como es obvio, tras la modificación de la ley de referencia, muchos de los preceptos reglamentarios resultan incompatibles con el nuevo marco legal³.

El segundo gran objetivo de toda la legislación en materia de suelo y urbanismo, es decir, la mejora de la accesibilidad a la vivienda, tampoco se ha alcanzado con el complejo y confuso sistema normativo habilitado con tal objeto (Calderón, 2012); y es casi comprensible que así fuese si consideramos que el prólogo de la propia ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones reconocía que no era sencillo traducir en legislación los históricos valores de abaratamiento del suelo y dotación de servicios, *“cuando el contexto social aun identifica desarrollo económico con urbanización, progreso social con producción y consumo de usos urbanos.”* Lamentablemente, tan explícito reconocimiento de impotencia, que achaca al contexto social la culpa del fracaso, olvida que la agilidad con la que cada partido gobernante traslada sus estrategias a la legislación estatal o básica, la mayor o menor rapidez con la que ésta se incorpora a la normativa au-

.....
³ Reglamento de Urbanismo de Castilla y León. Modificado por Decreto 45/2009, de 9 de julio (BOCyL 17 jul. 2009).

tonómica y la forma en que se traslada a los instrumentos de ordenación, no sólo impide cumplir con el objetivo de simplificarla antes expuesto, sino que en poco contribuye a la mejora de la accesibilidad al producto inmobiliario –que implica su abaratamiento–, ya que su valor depende, entre otras muchas variables, de la elasticidad y ésta es muy sensible al tiempo que se precisa para cumplir con el conjunto de requisitos y procesos de gestión exigidos por la ley (Serrano, 2010).

El sistema legal resulta desde esta perspectiva altamente contradictorio; en principio, su objetivo no es otro que hacer más eficiente el proceso inmobiliario, singularmente el vinculado a la construcción de vivienda nueva, ya que en España el negocio inmobiliario ha derivado fundamentalmente de explotar la multiplicación que se opera en el valor de los terrenos al hacerlos urbanizables ya que, al buscar las plusvalías derivadas de la reclasificación y recalificación de los terrenos, la promoción inmobiliaria ha favorecido mucho más la nueva construcción que la conservación del patrimonio construido (Fariña y Naredo, 2010); la ciudad se concibe en la ley como un territorio vacío, enmarcado a partir de dos criterios de protección: el arquitectónico-patrimonial y el natural, a partir del que proyectar aprovechamientos –especialmente residenciales– que se justifican no tanto por su necesidad real como por el bajo impacto de su presencia –un índice m^2/m^2 inferior a 50–.

En la práctica, este *modus operandi* está amparado por una legislación que pretende abarcarlo todo y que en apariencia lucha contra la especulación ya que permite construir, pero con poco aprovechamiento, pero que olvida, sorprendentemente, el propio funcionamiento del sistema, de la empresa inmobiliaria, que traslada todos los costes retrasos y expectativas frustradas al precio final, compensando mediante sobreprecio lo que la ley y el plan no le permite obtener con más producto. Y es que la legislación en materia de urbanismo estatal y autonómica es tan optimista, tan tranquilizadora de conciencias, que contempla ensimismada el cambio del insostenible paradigma que representa, camuflando su crónica inutilidad mediante cambios nominales, prólogos elocuentes y visionarios, que ya no sirven para atajar el problema real de la ciudad, es decir, el control del suelo. Un bien que se reproduce y exhibe en cada revisión o modificación de un plan en una suerte de perverso equilibrio entre cantidad –cada vez se incorpora más suelo, sea o no necesario– y aprovechamiento –cada vez más bajo– para conseguir una ciudad más abierta, más extensa, más lejana, más costosa, y más difícil de mantener.

Tabla 3. Evolución del precio de la vivienda en España (€/m²).

Años	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Precio	1.036	1.089	1.187	1.335	1.453	1.667	1.931	2.286	2.516	2.763	2.905	2.712	2.558	2.476
Incremento anual (%)		5,1	9,0	12,5	8,8	14,7	15,8	18,4	10,1	9,8	5,1	-6,6	-5,7	-3,2

Fuente: Sociedad de Tasación 2011. <http://web.st-tasacion.es>.

Así pues, si la descentralización de las competencias en materia de urbanismo no ha servido para reducir la complejidad normativa, como se puede apreciar en la tabla 3, ninguna de las muchas leyes de contenido urbanístico promulgadas entre 1997 y 2007 ha servido para alcanzar el segundo gran objetivo de la ley: abaratar el precio de la vivienda. En el periodo 1990-2008 el precio de la misma en España creció a una tasa anual acumulativa del 8%, mientras el crecimiento del IPC fue del 3,8% anual, y entre 1997 y 2007 los precios de las viviendas crecen a una tasa media anual del 12% en tanto que el IPC lo hizo al 2,9% anual, de tal modo que, mientras en 1998 era necesario utilizar el salario medio neto de cinco años para comprar una vivienda de 90 m², en 2007 es necesario el de 12 años (Uriel, 2009). Es cierto que son muchos los factores concurrentes en el alza del precio de la vivienda, además del propiamente urbanístico, pero la conjunción de todos ellos ha dado lugar a que el mismo se haya multiplicado por 2,3 desde la aprobación de la Ley del Suelo y Valoraciones de 1998 y las sucesivas normativas autonómicas, registrándose incrementos anuales superiores al 10% en los años centrales del boom inmobiliario: 2002 a 2007⁴.

Y en la base de este espectacular crecimiento del precio de la vivienda se encuentra el precio del suelo. Según datos del Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas –IVIE–, el precio del suelo en España entre 1990 y 2008 creció a una tasa media anual acumulativa del 14,5% , en tanto que en la etapa entre las dos leyes de suelo estatales, es decir en el periodo 1997-2007, el precio del suelo creció al 25,2% anual, de lo que se derivó un fuerte aumento de su repercusión en el precio de la vivienda, ya que de representar un 29% en 1990 pasó a un 46,2% en 2008 (Uriel, 2009). Si consideramos que en el año 2000 la repercusión de esta variable en el precio final era inferior a la del año

⁴ Existen diferencias en la valoración del precio medio de la vivienda en España. Las aportadas por otras sociedades –Tinsa, <http://www.tinsa.es>–, o el propio Ministerio de Fomento son ligeramente inferiores, pero no difieren en lo sustancial de las recogidas en la tabla 3.

1990, es fácil resaltar el vertiginoso crecimiento habido en los siete primeros años del siglo XXI, los años centrales del boom inmobiliario de herencia finisecular⁵.

Como en el resto de las Comunidades Autónomas, en Castilla y León el precio de la vivienda prácticamente se triplicó en periodo entre leyes del suelo del segundo boom inmobiliario registrado entre 1997 y 2007 (Tabla 4), confirmando que no era la disponibilidad de suelo el único problema que lastró el crecimiento del parque inmobiliario urbano en la década de los años ochenta y noventa del siglo XX, sino que a él habría que añadir otros, de entre los que, a nuestro juicio destaca lo que podemos denominar inelasticidad no específica, es decir la relacionada con la administración y gestión del urbanismo, ya que contribuye a alargar todos los procesos conducentes a la producción y venta de un bien, a embalsar la demanda, especialmente en épocas de fuerte crecimiento económico, y al encarecimiento de todos los productos inmobiliarios, cualquiera que sea el uso previsto en ellos.

Tabla 4. Evolución del precio medio por m² de la vivienda libre en Castilla y León €/m².

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	1996=100
Ávila	474	484	495	507	553	588	635	694	848	962	1.128	1.251	263,61
Burgos	549	577	628	714	838	896	956	1.009	1.136	1.244	1.419	1.511	275,22
León	433	440	461	484	530	593	645	733	785	850	936	1.002	231,40
Palencia	415	424	453	483	542	582	663	710	769	836	1.004	1.043	251,32
Salamanca	524	560	570	621	688	758	803	880	1.055	1.212	1.337	1.484	283,29
Segovia	545	548	584	610	641	729	816	938	1.107	1.261	1.430	1.484	272,29
Soria	389	392	433	443	488	548	601	649	721	873	959	1.039	267,34
Valladolid	619	625	648	710	779	865	949	1.036	1.221	1.424	1.550	1.644	265,58
Zamora	370	378	393	410	445	499	543	592	683	774	846	927	250,54
Castilla y León	479	492	519	554	612	673	735	905	926	1.048	1.179	1.265	264,09
España	614	628	659	728	826	937	1.065	1.230	1.436	1.650	1.817	1.934	314,98

Fuente: Fundación BBVA/IVIE. El stock de capital en viviendas en España (1990-2007).

En todas las ciudades se duplica el precio de la vivienda, pese a que en la mayor parte de ellas se ha delimitado y urbanizado suelo y se han construido viviendas como en ningún otro periodo de su historia reciente. Los planes generales aprobados en la década de los años noventa de siglo XX y primeros

⁵ Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas: El *stock* de capital en viviendas en España y su distribución territorial (1990-2007). <http://www.ivie.es/banco/stock4.php>

años del XXI, que contemplaban el suelo urbanizable en conjunto como “residual”, tras delimitar el suelo urbano y el suelo protegido, pusieron en el mercado una gran superficie de suelo apto para ser urbanizado, que llega a serlo de forma efectiva al aprovechar una favorable coyuntura económica y una sensible reducción del precio del dinero, alimentado además en España por la llamada “guerra de las hipotecas”. En estas condiciones, el número de proyectos aprobados y de viviendas iniciadas y terminadas crecerá casi de forma exponencial, pero como muchas fueron compradas no para su uso, sino para su ulterior venta aprovechando las plusvalías que generaba esta operación, en la actualidad, tras la crisis de 2007, permanecen muchos meses y años vacías y no consiguen venderse ni asumiendo importantes descuentos en el precio final, al haberse encarecido y reducido el acceso al crédito hipotecario.

Estos ambiciosos planes parciales residenciales conforman ahora las nuevas periferias vacías de las ciudades que, como paradigma del despilfarro, se suma al vacío dejado en la ciudad tradicional tras años de abandono y falta de inversión pública y privada en su conservación, con la sola excepción de aquella que estuvo encaminada a convertir el centro en un producto turístico, de deslumbrante fachada pero carente de la actividad y del entramado social que tuvo en el pasado. El caso de la ciudad de Ávila que se analiza a continuación es paradigma de los fenómenos apuntados y, en general, de la situación por la que atraviesan las ciudades españolas en 2011, cuatro años después del estallido de la burbuja inmobiliaria, en el inicio de la segunda década del siglo XXI.

Figura 1. Las paradojas del despilfarro: el abandono de la vieja y nueva ciudad de Ávila.



Fuente: El autor. Agosto 2011.

3. ANTICIPAR EL FUTURO AL MARGEN DE LA HISTORIA, O CÓMO DISEÑAR UNA CIUDAD CONTRA LA CIUDAD CONOCIDA: ÁVILA 1998-2011

Aunque en la práctica totalidad de las ciudades españolas la combinación de los factores apuntados y la aprobación de ambiciosos planes generales se traduce en un desproporcionado incremento del suelo urbanizable y en la multiplicación de su parque de viviendas, es en algunas de las ciudades medias y pequeñas en las que este fenómeno adquiere, por su desproporción, una auténtica singularidad dentro de las múltiples variantes locales que reviste el fenómeno de la urbanización en el periodo del *boom* inmobiliario finisecular en España. Una singularidad que estuvo perfectamente planificada ya que en el periodo comprendido entre 1964 y 2010 en la ciudad de Ávila se suceden cuatro planes generales –y uno más en fase de elaboración en 2011–, en directa relación con los cambios operados en la legislación sobre el suelo en España e incluso con los cambios en la dinámica económica del momento (Tabla 5).

Pero, si en los primeros años de ese largo periodo, la estabilidad del instrumento de ordenación fue muy elevada y su grado de autonomía considerable, en la primera década del siglo XXI se ha asistido a un estallido de la producción normativa específicamente urbana, territorial y sectorial, de índole estatal y autonómica, que obliga a realizar cambios en el sistema de ordenación urbana en dos niveles: *ex ante*, dado que es preciso hacer concurrir múltiples normativas sectoriales para elaborar o revisar un plan general, y *ex post*, dado que todos los planes han de afrontar, sea por simple adaptación o por modificación o por renovación, múltiples cambios que, si bien son inherentes a la dinámica de un documento abierto, en la práctica sobrevienen a cambios en la legislación específica o concurrente y se manifiestan en forma de una regular cascada de modificaciones llamadas por lo general “puntuales”, ya sea porque son “*conformes, convenientes o adecuadas*” o ya porque se consideran “*pertenecientes o relativas al punto*” como define el diccionario de la RAE, toda vez que no es infrecuente que se propongan para actuaciones muy pequeñas, casi irrelevantes a escala del PGOU y obviamente del conjunto de la ciudad.

En este contexto de estabilidad primero y de inestabilidad y cambio de la normativa después, la ciudad de Ávila puede considerarse como el paradigma de desarrollo de una pequeña ciudad tradicional tras verse sometida, en la segunda mitad del siglo XX, a notables tensiones de crecimiento apoyadas en los planes generales de ordenación urbana de 1964, 1986 y 1998. El primero de ellos introdujo un cambio considerable en la dinámica urbana, ya que, además de consolidar el núcleo histórico y arrabales, planteó la expansión del

núcleo fundamentalmente por el sur y sureste en forma de supermanzanas que ocupaban una superficie equivalente a la ciudad histórica y su ensanche; la ciudad tenía una superficie de 363 hectáreas, siendo 1.138 las hectáreas previstas para desarrollar, lo que representaba un salto cuantitativo y cualitativo muy considerable, pero no sorprendente, ya que está en sintonía con otros muchos planes generales de la década de los años sesenta y setenta⁶. El mayor crecimiento residencial se localiza en los sectores de la Toledana al Sur, Santo Tomás al Sureste, conexión de la zona Centro con la estación de ferrocarril al este, el barrio de la Encarnación y zona de San Antonio al Norte y Noreste, siendo la edificación residencial multifamiliar en bloque o en manzana abierta, la tipología dominante; como es lógico suponer, la promoción pública y privada se apoyó en la legislación de vivienda de la época y especialmente en la ley de viviendas subvencionadas y el plan Nacional de Vivienda de 1961.

Tabla 5. Estrategias –respuesta urbanística– de las diferentes generaciones de PGOU en la ciudad de Ávila.

Legislación del suelo estatal (E) autonómica (A)	PGOU AVILA	Dinámica económica	Respuesta urbanística	Suelo urbanizable viviendas previstas
1956 (E)	1964	crecimiento	Expansión	1.138
1975-76 (E)	1986	crisis	Rehabilitación	
1990-92 (E)	1998	Crisis y Crecimiento	Expansión. 1º boom inmobiliario	690 has.
Ley 6/1998, de 14 de abril (E)				20.513 viviendas
Ley 5/1999, de 8 de abril,1999 (A)	2005	Crecimiento y crisis	Expansión. 2º boom inmobiliario	325 has.
Ley 8/2007, de 28 de mayo, (E)				10.500 viviendas
Ley 17/2008, de 23 de diciembre (A)	2011*	Crisis	Incertidumbre y contención	356 has.
				6.000-10.000 viviendas

*en fase de aprobación.

Fuente: Elaboración propia.

.....
⁶ MOPU/DGATU: “Análisis de los Planes Generales de capitales de provincia y ciudades de más de 50.000 habitantes”, Madrid, 1981, págs. 21-22).

El PGOU de 1986 reproduce igualmente el paradigma del momento, ya que se redacta en un contexto de crisis y, por lo tanto, propone pequeñas actuaciones puntuales de consolidación del entorno urbano y estructuración del crecimiento impulsado por el plan de 1964, que había dotado a la ciudad de una superficie más que suficiente para atender toda la demanda de suelo residencial que era capaz de generar una población pequeña y con limitada capacidad de crecimiento, considerando su propia estructura demográfica y dinamismo de la economía local.

En la década de los años noventa se plantea nuevamente la necesidad de impulsar el desarrollo urbano y con este fin se aprueba un nuevo Plan General de Ordenación Urbana en 1998, es decir, un año antes de la promulgación de la ley de Urbanismo de Castilla y León. Este plan General, que será revisado y adaptado a la citada ley en 2005, proponía, al igual que el de los restantes planes de la Región, un ambicioso programa de construcción de nuevas viviendas: 2.300 en suelo urbano y 20.513 viviendas en 40 sectores de Suelo Urbanizable, lo que en la práctica equivaldría a duplicar el parque ya existente –25.099 viviendas en el censo de 2001– (Rivas, 2007). En el contexto de probada estabilidad de su base económica y demográfica, esta propuesta equivalía a un sometimiento a los intereses del sector inmobiliario en un momento en el que se esperaba que la mayor oferta se tradujese en una caída del precio y, por lo tanto, en una mejora de las condiciones de accesibilidad a la vivienda tras el fracaso de la Ley del Suelo de 1990– Texto refundido de 1992– y la crisis económica de la primera mitad de la última década del siglo XX.

Con este instrumento tan sorprendentemente optimista, claramente sobredimensionado, la ciudad de Ávila se verá sumida en un proceso de acelerado desarrollo de gran parte de sus previsiones; entre 1998 y 2004 desarrolla 22 de los 40 planes parciales previstos, lo que se traduce en la movilización de 666.990 m² de suelo urbano no consolidado, 2.319.224 m² de suelo urbanizable delimitado y en la construcción de 11.253 viviendas, la mitad de las previstas, pero mucho más de las necesarias ya que en este periodo la población se incrementó en tan sólo en 4.676 personas, lo que equivale a casi 2,5 viviendas por cada persona añadida al censo de habitantes en el periodo que media entre la aprobación del PGOU –1998– y el inicio de su proceso de adaptación-revisión en 2004 (Tabla 5).

En 2005, siete años después de la entrada en vigor de la ley de urbanismo regional, se llevó a cabo la adaptación y revisión del Plan General de Ordenación urbana de Ávila a la ley 5/1999 de 8 de Abril de Urbanismo de Castilla y León; una revisión somera, hecha nuevamente a destiempo –dos años antes

de la crisis financiera e inmobiliaria–, y tan poco consistente que fue objeto de siete modificaciones entre 2005 y 2011, tendentes a afrontar problemas sobrevenidos que no vinieron sino a resaltar, como en la práctica totalidad de las ciudades, la extrema volatilidad de las supuestamente firmes propuestas del plan. Esta adaptación-revisión de 2005 mantuvo los rasgos esenciales del modelo definido en el plan anterior, delimitando dieciocho Sectores de Suelo Urbanizable residencial y uno de carácter industrial en Vicolozano, como ampliación del Polígono Industrial existente. En conjunto (Tabla 6), se mantiene el propósito de construir las más de 10.000 viviendas pendientes con objeto de no frustrar las expectativas del todavía dinámico sector de la construcción, a pesar de apreciarse ya evidentes síntomas de agotamiento, para lo que se utiliza, como pretexto, la necesidad de *“consolidar el modelo de expansión urbana ya establecido y no introducir incertidumbre entre unos operadores activos e implicados”* (Rivas Sanz, 2008:69).

Tabla 6. Ávila PGOU 1998. Previsiones y grado de ejecución en 2005.

		Previsiones PGOU 1998	Desarrollado (2004)	Pendiente en Ávila capital
Suelo Urbano No Consolidado	Superficie (m ²)	1.344.142	666.990	471.938
	Nº máx. de viviendas	2.300	719	1060
Suelo Urbanizable Delimitado	Superficie (m ²)	5.553.531	2.319.224	2780.141
	Nº máx. de viviendas	20.513	10.013	10.500

Fuente: Orden FOM/740/2005 de 1 de junio sobre la revisión del PGOU de Ávila.

La crisis de 2007 paraliza el desarrollo de una parte de los sectores urbanizados –16 de los 18 previstos–, equivalentes a 2.338.505 m² de suelo urbanizado, en los que se podrían construir 11.560 viviendas –ver cuadro nº 6–; pero las realmente construidas de esa previsión hasta 2010 no fueron más que 1.080, a las que habría que añadir un stock de 7.322 viviendas vacías de forma que, cuando al finalizar la primera década del siglo XXI se inician los trabajos preparatorios del nuevo Plan General de Ordenación Urbana de Ávila, la ciudad cuenta con un potencial casi recién construido y urbanizado que se aproxima a las 18.000 viviendas. Este hecho, habitual en otras ciudades, es especialmente relevante en la ciudad de Ávila y constituye el corolario de un proceso de sorprendente ex-

pansión del sector inmobiliario, apoyado en la complicidad del propio planeamiento; en efecto la ejecución del vigente Plan General de 1998, parcialmente revisado y adaptado en 2005, ha impulsado la tramitación, aprobación y ejecución de 39 planes parciales, que han desarrollado más de seiscientas hectáreas de suelo urbanizable, duplicando el suelo urbano existente entonces, pese a que la población creció en tan solo 10.595 habitantes, apenas un 22% en el periodo que media entre los años 1998 y 2010.

Figura 2. Grado de ocupación en los sectores 14 y 16 (El Soto), 15 y 17 (Bachiller) y 18 Rompidos Viejos. En mayo de 2010.



Fuente: Junta de Castilla y León. Plan Nacional de Ortofotografía Aérea, mayo 2010.

La constatación de este notable desequilibrio entre necesidad y desarrollo urbanístico-edificatorio, pone de manifiesto la relativa utilidad –escasa utilidad en realidad– de la normativa estatal y autonómica concurrente, que convierte la ciudad globalmente considerada en un territorio bajo sospecha y probablemente el más protegido de cuantos pueden necesitar de algún control para su ordenación; se hace evidente, también en la escala local, la permanente tendencia al cambio normativo, derivada de las insuficiencias del planeamiento urbano, al

que se impone un casi sistemático plan de modificaciones, teóricamente sobrevenidas. Por lo que respecta al primer supuesto, basta comprobar las materias y número de disposiciones a ellas vinculada que se necesitan para elaborar un Plan General ; en la revisión de 2011 en la ciudad de Ávila se tiene en cuenta lo dispuesto en 4 normas –leyes, decretos, etc.– en materia de patrimonio, 1 sobre vivienda –sin contar la normativa autonómica–, nueve en medio ambiente, dos sobre equipamientos comerciales, uno sobre protección civil, dos sobre accesibilidad, seis sobre infraestructuras, dos sobre cultura y ocho sobre urbanismo, sin contar las pequeñas modificaciones de las que casi con carácter semestral se llevan a cabo en la ley y reglamento de urbanismo.

En relación con el segundo supuesto, puede resultar elocuente el hecho de que al margen de las incontables y casi sistemáticas modificaciones puntuales que afectan a instrumentos de desarrollo –planes especiales de reforma interior, planes parciales, estudios de detalle, etc.–, desde la aprobación de la revisión y adaptación del Plan General de 2005 (BOP de 4/07/05), y hasta la siguiente operación equivalente, la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Ávila iniciada en Enero de 2011, es decir, en tan solo un lustro, se habían aprobado siete modificaciones, seguidas de una panoplia de correcciones de errores, que en ocasiones afectaban a cuestiones relevantes, como por ejemplo el cambio de calificación de suelo, la dotación de suelo industrial o comercial, que es sorprendente no fuesen tenidas en cuenta apenas uno o dos años antes, es decir cuando se aprobó la correspondiente revisión o la modificación; es más, en algún caso, como sucede con la sexta modificación aprobada por Orden FOM/599/2011, de 6 de mayo, la justificación invocada se relaciona con las necesidades de incremento de suelo residencial, siendo así que no sólo no se han agotado las generosas previsiones de suelo residencial de los planes anteriores –1998 y 2005– sino que en 2010, como ya se ha señalado, se contabilizaban más de 7.300 viviendas vacías en la ciudad⁷.

Tabla 7. Número Total de Transacciones Inmobiliarias en Ávila entre 2004 y 2010.

Años	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Viviendas nuevas	51	332	1332	1256	1077	645	730
Viviendas de 2º mano	356	568	658	479	279	242	336
Total	407	900	1990	1735	1356	887	1066

Fuente: MFOM <http://www.fomento.gob.es/BE2/?nivel=2&orden=34000000>.

⁷ PSOE: alegación al avance del Plan General de Ordenación Urbana de Ávila, 10 de marzo de 2010.

Tan elevado número de viviendas vacías es una consecuencia, obviamente, de la debilidad de la demanda en contraste con la elevada oferta que ha caracterizado a la ciudad en los últimos años y, si toda la estrategia legislativa ha estado orientada a armonizar ambas y lograr un precio que hiciese más accesible el acceso a este recurso y si los numerosos planes parciales residenciales, especialmente los vinculados a los Planes Generales de 1998 y 2005 han estado orientados en la misma dirección, incorporando nuevos y no bien integrados fragmentos a la ciudad tradicional –recinto amurallado y arrabales–, es fácil concluir, a la vista de los resultados, que no se han alcanzado los objetivos teóricos propuestos. Puede ser suficiente para ilustrar este fracaso el hecho de que el número de transacciones inmobiliarias de vivienda nueva en el periodo 2005-2010 apenas haya superado las 5.423 unidades (Tabla 7) lo que representa aproximadamente la mitad de las viviendas previstas en el mismo.

La generosa disponibilidad de suelo, que según el objetivo de todas las leyes estatales y autonómicas sobre la materia debería haber contribuido a controlar el valor de repercusión del mismo y obviamente el precio final de la vivienda, no ha servido para alcanzarlo. Los escasos datos oficiales proporcionados por el ministerio de fomento (Tabla 8) y la información que ofrecen algunos portales inmobiliarios o servicios de estudios de empresas y asociaciones diversas relacionadas con el sector inmobiliario, vienen a confirmar algunos supuestos de los que participa, en conjunto, el sistema urbano español: en primer lugar que el precio máximo (euros/m²) se alcanza entre el año 2007 y 2008, es decir cuando estaba a punto de estallar o había estallado –octubre 2007– ya la crisis de las hipotecas *subprime*; en segundo lugar que, tras un lustro de crisis inmobiliaria, el precio no ha descendido, ya que en el mejor de los casos ha vuelto a los muy altos índices del primer año contemplado, 2005, confirmando la hipótesis de que el precio de la vivienda se mantiene en la crisis y resaltando el papel del planeamiento –en el caso de Ávila el PGOU de 1998– en la formación de aquél.

La ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones –vigente hasta el 1 de julio de 2007– había diagnosticado, en el primer párrafo de su exposición de motivos, que la causa del problema inmobiliario –escasez y precio– se encontraba en el hecho de que se multiplicaba, *a veces innecesariamente, las intervenciones administrativas en las distintas fases de los procesos de desarrollo urbano*. Lamentablemente, el desarrollo de esta ley, a través de la normativa autonómica, vino a acentuar todos los problemas que pretendía atajar, a saber: el sector es cada vez más complejo y sus procesos impredecibles.

bles –retrasos, recursos, sentencias extemporáneas de anulaciones por parte del Tribunal Supremo, etc.–, como se ha puesto de manifiesto anteriormente, la intervención administrativa está absolutamente hipertrofiada, contribuyendo a alargar los plazos y a introducir altas dosis de incertidumbre y falta de garantía en todo el proceso. Además, resolvió mal el problema de la falta de suelo, ya que, como se ha demostrado, en la primera década del siglo XXI la casi ilimitada oferta de suelo urbanizable no ha impedido que los precios de la vivienda y bienes inmobiliarios en general se duplicasen, aunque es cierto que fueron otros muchos los factores concurrentes en la formación de la llamada burbuja inmobiliaria en España.

Tabla 8. Evolución del precio medio de la vivienda libre en el municipio de Ávila en el periodo 2005-2010 (€/m²).

	Precios de Vivienda Libre					
	Hasta dos años de antigüedad	Evolución 2005=100	Con más de dos años de antigüedad	Evolución 2005=100	Media	Evolución 2005=100
1T2005	1.456,1	100,00	1.488,8	100,00	1.471,9	100,00
3T2005	1.475,5	101,33	1.554,4	104,41	1.500,2	101,92
1T2006	1.445,5	99,27	1.669,8	112,16	1.613,3	109,61
3T2006	1.646,6	113,08	1.707,3	114,68	1.663,3	113,00
1T2007	1.817,9	124,85	1.903,6	127,86	1.836,8	124,79
3T2007	1.949,8	133,91	1.909,0	128,22	1.931,3	131,21
1T2008	1.898,8	130,40	1.800,8	120,96	1.850,6	125,73
3T2008	1.868,4	128,32	1.763,5	118,45	1.842,4	125,17
1T2009	1.382,3	94,93	1.625,1	109,16	1.489,1	101,17
2T2009	1.334,5	91,65	1.575,5	105,82	1.425,6	96,85
3T2009	1.578,4	108,40	1.586,0	106,53	1.581,3	107,43
4T 2009	1.515,6	104,08	1.523,4	102,32	1.519,6	103,24
1T 2010	1.414,9	97,17	1.515,2	101,77	1.482,6	100,72
2T 2010	1.467,7	100,79	1.538,9	103,36	1.502,1	102,05
3T 2010	1.422,7	97,70	1.491,1	100,15	1.455,7	98,89
4T 2010	1.355,7	93,10	1.424,1	95,65	1.389,2	94,38

Fuente: Ministerio de Fomento. Elaboración propia.

En una década de intenso crecimiento urbano, tras dos planes generales y decenas de modificaciones puntuales, se ha duplicado el patrimonio edificado, lo que necesariamente se traduce, a la vista del escaso crecimiento demográfico, en la existencia de numerosas viviendas vacías, tanto de nueva construcción como de segunda mano, ubicadas en el recinto histórico y en los arrabales tradicionales y en lo que es más relevante: el despilfarro de recursos que representa la parcialmente innecesaria movilización de importantes bolsas de suelo en la dinámica de la ciudad, ya que el número de viviendas por 1.000 habitantes creció un 151,7, (Tabla 9) muy por encima del índice autonómico (+101,8) y el de España en su conjunto (+59,9 viviendas por 1.000 habitantes). Y como manifestación una vez más del carácter sobredimensionado de la oferta baste señalar que en el año de la crisis –2007–, es decir, antes de que ésta se manifestase con toda crudeza, en Ávila se estaban desarrollando nada menos que 78 promociones –más que en la ciudad de Valladolid–, que en conjunto sumaban 3.215 viviendas –41,2 viviendas por promoción– siendo el ritmo de ventas hartamente: 2,2 viviendas mensuales (Arcas *et al.*, 2007:30).

Tabla 9. Número de viviendas por 1.000 habitantes - 2001 y 2009.

	España	Castilla y León	Provincia	Ávila
V. F. Censo 2001	20.946.554	1.449.415	141.899	25.099
Población. Censo 2001	40.847.371	2.456.474	163.442	49.712
Viviendas/1.000 habitantes Censo 2001 (a)	512,80	590,04	868,19	504,89
V.F. Censo 2001 + Viviendas Visadas 2000-2008	26.724.073	1.771.149	174.294	37.331
Población Padrón 1 de enero de 2009	46.661.950	2.560.031	171.090	56.855
Viviendas Estimadas/ 1.000 habitantes 1/1/09 (b)	572,72	691,85	1.018,73	656,60
Diferencia (b – a)	+59,92	+101,81	+150,54	+151,71

Fuente: Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Ávila. Documento de información.

Ello no obstante, el tiempo transcurrido –más de 12 años–, los múltiples cambios normativos del periodo, debidos en gran medida a la entrada en vigor de la legislación urbanística autonómica y las previsiones del propio plan de

1998, hacen necesaria una profunda revisión ya que, en 2010, se habían cumplido los dos supuestos previstos en él para llevarla a cabo: habían trascurrido doce años desde su aprobación, se han superado –casi– los 60.000 habitantes y, a mayor abundamiento, se ha promulgado una nueva ley –la ley de suelo de 2007– que a su vez ha obligado a introducir nuevos cambios en la ley de urbanismo de Castilla y León y obviamente en el reglamento de urbanismo; un proceso abierto casi de forma permanente por el carácter transversal de la propia ley de urbanismo frente a otras normativas, ya sean de naturaleza económica, administrativa o medioambiental como se ha puesto de manifiesto más arriba sujetas también a nuevas formulaciones en los últimos años.

Figura 3. Solares en venta y nuevas construcciones aisladas en el sector 18 –Rompidos Viejos–. Agosto 2011.



Fuente: El autor.

El largo proceso para responder a todos estos nuevos requerimientos se inicia en enero de 2010 con la presentación del documento de avance del Plan general de Ordenación Urbana, en el que se anuncia la intención de promover 356 nuevas hectáreas de suelo residencial, con una densidad de entre 30 y 50 viviendas por hectárea, manteniendo las zonas protegidas y sin rebasar el río Adaja, y otras 57 hectáreas de suelo industrial, a las que se añaden otras 50 Has. en el eje de la autovía de Salamanca, a la altura de Narrillos de San Leonardo, en un espacio catalogado actualmente como suelo rústico común. Una práctica habitual en todas las ciudades, que subordina cualquier clasificación de suelo a las necesidades del momento, incluso en

una categoría –rústico– a la que la propia ley asigna un carácter reservado, protector, pero que en la práctica, *mutatis mutandis*, equivale a la vieja categoría de suelo de *reserva* de la ley de 1956 o incluso a la categoría de suelo *urbanizable*, con la diferencia puramente teórica, del valor de anticipación que esta última incorporaba.

Como ya hemos señalado, el paradigma dominante en la última propuesta de revisión del PGOU de Ávila, cuyo eslogan es *Ávila Horizonte 2020 “persigue preparar a la villa amurallada para las exigencias del futuro preservando el patrimonio y los espacios ambientales”*. En él se da a entender que el tiempo preciso para desarrollar las previsiones es una década, –dos según el contenido del plan–, pero parece olvidar que solo la tramitación del mismo hasta su aprobación definitiva puede ocupar perfectamente entre dos y tres años de un proyecto que dibuja una población horizonte de 100.000 habitantes, es decir casi un 40% más que la actual –58.245 habitantes– y hasta 11.000 nuevas viviendas que se sumarán al elevado censo de viviendas vacías –7.322 en el año 2010– con que cuenta la ciudad, ubicadas en los planes parciales desarrollados a lo largo de la primera década de optimismo urbanizador del siglo XX. Unas previsiones hartamente generosas para una población exhausta desde el punto de vista de su dinámica demográfica, que se completan con un nuevo polígono industrial de 500.000 m² junto a la autovía de Salamanca, otro hospital, un tercer centro comercial en la zona este de la ciudad, un recinto ferial, una estación de AVE que probablemente nunca se construya y, sobre todo, el cierre de una ronda por la zona sur que tardará décadas en construirse, pero que con su sola inclusión en el Plan, da valor y justifica todo lo que queda en su interior, es decir los nuevos desarrollos residenciales que la propuesta de PGOU de 2011 incorpora (Tabla 10): Los Barros, Naturávila-1, Naturávila-2, Cuarto Los Remedios, Dehesa Carnicera, Rompidos, Rompidos Nuevos, Los Llanos, Molinillo II, Chopos y Cascajales.

Nada nuevo en un sistema que ha venido identificando al gobierno de una ciudad con su permanente y especulativa extensión-construcción como técnica para obtener recursos con los que, ahora sí, gobernar una ciudad cada vez más inaccesible y cara. Y es que, tan generosa previsión de suelo urbanizable: 3.143.843,77 m², (1.311.071,26 m² edificables) distribuidos en 14 Sectores de Suelo Urbanizable Residencial o mixto –propuestos y asumidos–, en los que construir 11.087 nuevas viviendas estimadas y donde podrían alojarse 22.174 nuevos habitantes no deja de ser un ambicioso programa con el que afrontar cómodamente el futuro sin poner en cuestión los fundamentos de la hiperdependencia inmobiliaria y la base económica de la ciudad.

Tabla 10. Sectores de Suelo Urbanizable Residencial propuestos y asumidos 2010.

Sector	Superficie Sector (m²)	Sup. Edif (m²)	Uso	Nº Viv (Estim)	Nº Hab (Estim.)
PP6 Relojero (asumido)	42.202,00	22.367,06	Residencial	232	464
PP11 Casa Misericordia II (asumido)	61.191,00	36.714,60	Residencial	337	673
22-Los Barros	373.811,00	149.524,40	Residencial	1.495	2.990
23-A Naturávila-1	309.150,77	123.660,31	mixto: es/ser		
		73.660,00	Residencial	928	1.856
PP23-B Naturávila-2	243.168,00	97.267,20	Residencial	973	1.945
PP24 Cuarto Los Remedios	269.177,00	107.670,80	Residencial	1.077	2.153
PP25 Dehesa Carnicera	237.717,00	95.086,80	Residencial	951	1.902
PP26 Rompidos	153.961,00	61.584,40	Residencial	616	1.232
PP27 Rompidos Nuevos	157.680,00	63.072,00	Residencial	631	1.261
PP28 Los Llanos	117.637,00	47.054,80	Residencial	471	941
PP29 Molinillo II	282.232,00	112.892,80	Residencial	1.129	2.258
PP30 Chopos	215.665,00	86.266,00	Residencial	863	1.725
PP31 Cascajales	203.532,00	81.412,80	Residencial	814	1.628
PP32 Huerto del Moro	476.720,00	190.688,00	Mixto: dot/res	-	-
		85.809,60	Residencial	572	1.144
PP 1. Ciudad Transporte	320.407,00				
TOTAL	3.143.843,77	1.311.071,26		11.087	22.174

Fuente: Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Ávila. Documento de Avance. Propuesta de Memoria Vinculante. pp. 85. <http://www.nuevoplangueraldeavila.com/>.

Pero la ciudad, sometida al control de cuatro generaciones de planeamiento general y un sinfín de modificaciones *puntuales* con las que se deberían atender problemas sobrevenidos tras la aprobación definitiva del PGOU, no ha resuelto algunos problemas vinculados al crecimiento *tipo ensanche* impuesto desde la primera mitad de los años sesenta. Es cierto no obstante que el traslado al Plan General de Ordenación Urbana del coctel de condicionantes, prohibiciones, limitaciones, contenciones que es la ley y sobre todo el Reglamento de Urbanismo –cualquier reglamento de urbanismo– ha servido para resolver algunos los problemas de la ciudad “*exigidos con fuerza por la sociedad, como la transparencia administrativa (el acceso a la informa-*

ción), el fomento de la cohesión social y la protección del medio ambiente y del patrimonio”⁸. Pero no es menos cierto que está muy lejos de alcanzarse el que la Ley considera histórico *valor de abaratamiento del suelo*, pese a que, en contra de lo que el legislador suponía, el “*contexto social*” ya no identifica desarrollo económico con urbanización, progreso social con producción y consumo de usos urbanos; la quiebra de esa supuesta histórica asociación, que ha dejado miles de hectáreas edificadas pero vacías, que ha creado auténticos barrios fantasma, debería haberse traducido en propuestas específicas en las dos últimas generaciones de planes ejecutadas o en elaboración y no ha sido así, como demuestra el programa de sobreurbanización previsto en el plan Ávila Horizonte 2020, que se encuentra en tramitación.

4. LA DESCOORDINACION ENTRE LEY Y PLAN COMO FUENTE DE INEFICIENCIA Y CONFLICTO: BURGOS 1999-2011

La ciudad de Burgos constituye otro modelo de desarrollo condicionado por la capacidad y las limitaciones de la ley y del planeamiento urbano, al margen del significado urbanístico e incluso político del planeamiento con el que la ciudad fue ordenada entre 1956 y 1999: el Plan de Ensanche y Reforma Interior de 1964, las Ordenanzas del Plan de Ensanche de 1957, las Normas de Ordenación Provisional del territorio del Polo de 1964, las Ordenanzas de Edificación de 1966, y especialmente del Plan General de 1985, anulado en 1991 por el Tribunal Supremo. El Plan General de Ordenación Urbana de Burgos, todavía vigente en 2011, fue aprobado definitivamente en mayo de 1999, es decir en el mismo año en el que fue aprobada la ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, por lo cual, inevitablemente, tuvo que adaptarse a ella casi de forma automática, mediando la correspondiente Modificación, aprobada definitivamente 30 de abril de 2001 (Andrés López, 2004).

Como en otras ciudades y singularmente como el caso de la ciudad de Ávila anteriormente analizado, el PGOU de Burgos de 1999 ha sido sistemáticamente modificado, de forma puntual en la mayor parte de los casos, con la excepción de la modificación vinculada a la operación ferroviaria, aprobada definitivamente mediante decreto 4/2008, de 17 de enero, –BOCyL n.º 15 de 23 de enero de 2008–, que por sí misma ya habría hecho necesaria la revisión completa del planeamiento por la profundidad de los cambios que la misma implicaba. Inevitablemente y como conjunción de varias causas, la ciudad tiene que acome-

.....
⁸ Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León. Exposición de motivos.

ter casi de forma inmediata la mencionada revisión de su PGOU, aprobándose inicialmente en sesión del pleno municipal de 15 de Enero de 2010, tras la que y como es preceptivo se inicia el periodo de información pública y se suspende “...con un máximo de dos años a contar a partir del día siguiente a la publicación de este Acuerdo en el «Boletín Oficial de Castilla y León», el otorgamiento de licencias y tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión en aquellos ámbitos en que se modifica el régimen urbanístico vigente”⁹.

Tabla 11. Estrategias –respuesta urbanística– de las diferentes generaciones de PGOU en Burgos.

Legislación del suelo estatal (E) autonómica (A)	PGOU BURGOS	Dinámica económica-inmobiliaria	Respuesta urbanística	Suelo urbanizable
1956 (E)	1964-66	Crecimiento	Expansión	Orden de fecha 16 de julio de 1992. - Suelo urbanizable (23 sectores,878 has.) - Suelo Urbanizable en Régimen Transitorio (2 sectores. 163 has.) - 19.611 viviendas - 16.000 viviendas
	1970	Crecimiento-crisis		
1975-76 (E)			- Expansión	
	1985	Crecimiento-crisis	- 1º boom inmobiliario	
1990-92 (E)				
1991 (anulación PGOU Tribunal Supremo)	1992	Crisis	- Contención	
Ley 6/1998, de 14 de abril (E)	1999*			
		Crecimiento	- Expansión. - 2º boom Inmobiliario	
Ley 5/1999, de 8 de abril,1999 (A)	2001 (adap)			
Ley 8/2007, de 28 de mayo, (E)			- Ciudad compacta	
	2010** (revis)	Crisis	- Cambio y recuperación - Incertidumbre	
Ley 17/2008, de 23 de diciembre (A)				

* El plan de 1999 era en principio una adaptación a la ley del suelo de 1990-92.

** Aprobación inicial. Acuerdo 15 de enero de 2010. BOCyL 21 Enero 2010.

Fuente: Elaboración propia.

⁹ Boletín Oficial de Castilla y León. Jueves 21 de Enero de 2010.nº 13, pág. 3822.

Tres son las causas que de forma conjunta hacen necesaria al finalizar la primera década del siglo XXI la revisión del PGOU de Burgos: en primer lugar, las derivadas de la propia evolución urbana, como balance de realizaciones, excesos y previsiones frustradas; en segundo lugar, la permanente escalada de modificaciones del planeamiento general de entidad variable pero que en conjunto contribuyen a hacer inevitable una nueva visión de conjunto, es decir, de un replanteamiento de los viejos objetivos, a la vista de los nuevos paradigmas; finalmente, la tramitación de las DOABU (Directrices de Ordenación del Alfoz de Burgos) y los cambios habidos en la legislación urbanística de escala nacional –ley de suelo de 2007– y las correspondientes adaptaciones a la misma de la legislación de escala regional. La revisión, en proceso de aprobación en 2011, permitirá a Burgos afrontar una reforma en profundidad de su estructura urbana, habida cuenta del volumen de cambios que se necesita incorporar y, sobre todo, del significado de la operación ferroviaria; y es que, aunque no está en absoluto agotada la capacidad de crecimiento que contemplaba el plan de 1999, la cantidad y entidad de las modificaciones hacían inevitable una adaptación y revisión como la que se encuentra en proceso de aprobación.

El plan de 1999, que sustituye al modificado plan de 1985 adaptado en 1992 tras su anulación por el Tribunal Supremo, es uno de los últimos planes aprobados amparándose en la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de abril de 1976. Los trabajos previos para su reforma se llevaron a cabo en un período extremadamente complejo por la inestabilidad de la legislación urbanística y por la nueva estructura competencial de la misma, de forma que cuando el 31 de julio de 1996 el Excmo. Ayuntamiento aprobó inicialmente el Proyecto de Revisión y Adaptación del Plan General de Ordenación Urbana al Real Decreto-Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, se tenía casi la certeza que sería necesario *adaptar la adaptación* que se acababa de aprobar inicialmente, cambiando de referencia normativa, ya que ésta ahora era la ley 6/98, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones y la Ley 9/1997 de 13 de octubre, de Medidas Transitorias en Materia de Urbanismo de Castilla y León de 16 de octubre de 1997¹⁰.

.....
¹⁰ El apartado primero de la Disposición Transitoria Sexta la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León permitía continuar el trámite de aprobación de acuerdo con la legislación anterior, siempre que su aprobación inicial hubiera tenido lugar también con anterioridad, lo que afectaba a la ciudad de Burgos ya que el acuerdo de aprobación inicial se había producido el 31 de julio de 1996. Memoria Vinculante del Plan General de Ordenación Urbana de Burgos. Año 1999. <http://213.0.30.212:55/web/inicio.htm>.

Tabla 12. Viviendas según categoría de suelo en 2009.

Suelo	Viviendas	Número
Suelo urbano consolidado	- Viviendas existentes	79.405
	- Viviendas entre 1999-2007	14.205
Suelo urbano no consolidado	- Con planeamiento asumido	3.376
	- Con ordenación detallada	3.558
	- Con planeamiento remitido	878
Suelo urbanizable	- Con planeamiento asumido	10.872
	- Con ordenación detallada y planeamiento remitido	23.881
Total existentes+PGOU 99		139.461
Diferencia 1999-2009		60.056

Fuente: Revisión del PGOU de Ávila. Cuadro resumen vinculante.
<http://www.nuevoplanteburgos.es>.

A estas complejas circunstancias legales se añaden las derivadas de la herencia del plan de 1970, que había alterado la tradicional dinámica de crecimiento en mancha de aceite,”... *forzando a cambio un crecimiento direccional bloqueado por la existencia de polígonos industriales en los extremos de la expansión potencial prevista a lo largo del río Arlanzón*”¹¹; igualmente grave se consideran los conflictos en materia de comunicaciones, el elevado déficit dotacional, la existencia de graves carencias en numerosos barrios como la barriada del Pilar, barriada Yagüe, Hospital del Rey, Las Huelgas, San Pedro de la Fuente, San Pedro y San Felices, San Julián y determinadas zonas de río Vena y Gamonal, así como la dificultad de acceso a la vivienda, dado su elevado precio, en contraste con la existencia de 8.661 viviendas vacías censadas en la ciudad.

Desde su aprobación y en menos de una década se han llevado a cabo más de 50 modificaciones *puntuales*, siendo la de mayor relevancia en términos estructurales la relativa a la operación de desmantelamiento de los trazados

.....
¹¹ Ibid idem. pp 37.

ferroviarios –modificación del Plan General de Burgos con ordenación detallada asociada a la variante ferroviaria aprobada el 17 de Enero de 2008–. Asimismo, se han suscrito 55 convenios urbanísticos, se han aprobado 105 Estudios de Detalle, 11 Planes Especiales y 19 Planes Parciales que, en conjunto, posibilitaban la construcción de más de 19.000 viviendas; aunque es cierto que una buena parte de ellos se encontraban al inicio de los trabajos preparatorios de la Revisión con la tramitación administrativa resuelta, es decir, aprobados definitivamente, pero su grado de desarrollo urbanístico era muy bajo debido en gran parte al inicio de la crisis y a la caída de la demanda de vivienda¹².

Tabla 13. El tiempo como fuente de ineficiencia en el urbanismo español. Resumen del proceso de tramitación del PGOU de Burgos.

Fecha	Fase del proceso
Enero de 2008	Firma del contrato con el estudio madrileño de arquitectura Ezquiaga para redactar el nuevo PGOU
Julio de 2008	Presentación del avance del nuevo PGOU. Exposición pública
Septiembre de 2009	Presentación del segundo avance y 2ª exposición pública
12 de enero de 2010	Reunión del Consejo Sectorial de Urbanismo para analizar el documento
15 de enero de 2010	Aprobación inicial del Plan General de Ordenación Urbana
Enero – marzo de 2010	Periodo de información pública. 3ª exposición pública
Junio 2011	Entrega del documento para su aprobación provisional
Octubre/Noviembre 2012	¿Aprobación Definitiva?

Fuente: Elaboración propia.

¹² La cronología de las modificaciones puntuales –PGOU y PECH– fue la siguiente: dos en el año 2000, siete en 2001, cinco en 2002, ocho en 2003, quince en 2004, cinco en 2005, cinco en 2006, y 3 en 2007.

A pesar de que el patrimonio añadido –edificado– y el que está en fase de incorporación-construcción, es decir, con planeamiento asumido, tanto en suelo urbano no consolidado como en suelo urbanizable en la última década ha sido considerable (Tabla 12), la revisión del PGOU en tramitación en 2011 añade siete nuevos sectores de suelo urbanizable con capacidad para 16.000 nuevas viviendas, que sumadas a las que se están edificando y a las que se pueden edificar con los planes de desarrollo asumidos –remitidos– del plan General de Ordenación Urbana de 1999, elevaría a más de 42.000 el número de viviendas que se podrían construir en Burgos con el documento en fase de aprobación¹³; se trata de una cifra muy superior a la que la Memoria de gestión del propio documento contempla, ya que en él se estiman en 26.627 las nuevas viviendas que se pueden construir, aunque es muy probable que para alcanzar este número tengan que sucederse varias “revisiones” del plan a la vista del grado de atonía en el que se encuentra el sector de la construcción, no tanto preocupado por la cantidad de suelo y edificabilidad disponible como por la rentabilidad, lo que es lo mismo la intensidad del aprovechamiento lucrativo como forma para compensar los excesos cometidos durante el segundo boom inmobiliario 1997-2007.

Una situación que el presidente de la Cámara, Antonio Méndez Pozo, expresa de forma harto elocuente al señalar que “...*en Burgos se han pagado en los últimos años «barbaridades» por los solares en una «absurda» carrera por adquirirlos, solares que con la crisis han perdido la mayor parte de su valor y que solo podrían recuperarlo si se «duplican» los aprovechamientos previstos en el PGOU de Burgos que, recordó, son menos de la mitad de los contemplados en el municipio de Aranda de Duero. «Si no se actúa sobre el suelo, el producto final –la vivienda– será mucho más caro y menos asequible para las familias*”¹⁴.

A esta fuente de insatisfacción relacionada con los aprovechamientos actuales y previstos en la revisión del PGOU hay que añadir otra de carácter institucional, relacionada con el ineficiente proceso de elaboración del plan, ya que su larga tramitación constituye, *de facto*, una reducción al absurdo del hipergarantista sistema habilitado por la ley para su aprobación; el PGOU de Burgos precisará de casi cinco años para su aprobación definitiva desde que en enero de 2008 se encargase su redacción al estudio madrileño de arquitectura Ezquiaga (Tabla 13). En Junio de 2011 se entregó al Ayuntamiento el documento definitivo tras varias fases de información pública y el estudio de centenares de alegaciones, estimándose todavía en año y medio la duración

¹³ El PGOU sufre más retrasos y podría no estar listo hasta Mayo. Diario de Burgos, 17/01/2011.

¹⁴ “Urge más edificabilidad”. Diario de Burgos. 05/05/2011.

de proceso hasta su aprobación final por la Junta de Castilla y León; los problemas que ello representa son considerables ya que son muchas las decisiones de inversión productiva, comercial, residencial o dotacional pendientes del documento definitivo¹⁵.

Tabla 14. Evolución del precio medio de la vivienda libre en el municipio de Burgos 2005-2010: €/m².

Precios de Vivienda Libre						
	Hasta dos años de antigüedad	Evolución 2005=100	Con más de dos años de antigüedad	Evolución 2005=100	Media	Evolución 2005=100
1T2005	1.588,9	100	1.383,0	100	1.485,9	100
3T2005	1.576,5	99,2	1.412,9	102,1	1.494,7	100,6
1T2006	1.724,1	108,5	1.615,8	116,8	1.669,5	112,3
3T2006	1.734,2	109,1	1.666,2	120,4	1.700,2	114,5
1T2007	1.839,5	115,7	1.691,6	122,3	1.765,5	118,8
3T2007	1.950,4	122,7	1.714,1	123,9	1.832,2	123,3
1T2008	1.888,7	118,8	1.754,3	126,8	1.821,5	122,6
3T2008	1.836,6	115,5	1.707,8	123,4	1.772,2	119,3
1T2009	1.839,5	115,7	1.582,6	114,4	1.711,0	115,1
2T2009	1.753,4	110,3	1.535,2	111,0	1.635,2	110,0
3T2009	1.717,6	108,1	1.499,7	108,4	1.608,6	108,2
4T 2009	1.797,8	113,1	1.532,9	110,8	1.665,5	112,1
1T 2010	1.879,7	118,3	1.572,6	113,7	1.726,1	116,1
2T 2010	1.850,2	116,4	1.568,4	113,4	1.709,3	115,0
3T 2010	1.784,2	112,2	1.514,4	109,5	1.649,3	110,9
4T 2010	1.837,6	115,6	1.570,1	113,5	1.703,8	114,6

Fuente: Ministerio de Fomento. Elaboración propia.

.....
¹⁵ “El Corte Inglés ha tardado nada menos que seis años en tramitar todos los permisos y licencias necesarias para reconvertir Parque Burgos (Hipercor) en un macrocentro comercial que aglutine y potencie toda su actividad en la ciudad, pero cuando ya contaba con todos los visados necesarios se ha topado con el retraso que sufre la aprobación definitiva del nuevo Plan General de Ordenación Urbana (PGOU)”. El Corte Inglés dilata su instalación hasta que se apruebe el nuevo PGOU. Diario de Burgos, 21,06, 2011.

Figura 4. Estación de Rosa de Lima –AVE– y nuevo desarrollo residencial en el sector de Villimar en 2009.



Fuente: Junta de Castilla y León. Plan Nacional de Ortofotografía Aérea, 2009.

Entre esas decisiones pendientes del plan se encuentran todas las relacionadas con el acceso a la vivienda que el plan en revisión se propone una vez más mejorar, ignorando que nunca ha sido la falta de suelo y de capacidad del patrimonio edificado el problema real de la ciudad, sino la especulación y sobrevaloración de aquél como ahora reconoce la promoción inmobiliaria. En los años de vigencia del plan de 1999 la población se incrementó en 15.772 habitantes, un 10 por 100 de crecimiento para los que, si tomamos con referencia las 2,8 personas/vivienda del censo de 2001, habría sido suficiente con la construcción de 5.633 viviendas, es decir menos de una tercera parte de las que realmente se construyeron en el periodo, sin que por ello el precio de las mismas se redujese; antes al contrario, la ciudad de Burgos se convirtió de hecho en una de las ciudades más caras de España, confirmando, una vez más, la incapacidad del planeamiento, cualquiera que fuese la ley con la que se hubiese aprobado, para ofrecer suelo suficiente y al precio adecuado a la capacidad de compra de la demanda local. La facilidad

de acceso al crédito promotor y la garantía de rentabilidad de él esperada, en un periodo de hiperactividad inmobiliaria, contribuyó a convertir al suelo en un activo financiero de primer orden, en un patrón de referencia que contribuye a sustraerlo del proceso de urbanización, ya que lo que realmente tenía valor eran las expectativas de revalorización antes que su amortización efectiva en forma de soporte para las nuevas viviendas que el PGOU de 1999 contemplaba.

5. CONCLUSIONES

La experiencia de gestión que representan los dos casos analizados, que no son una excepción ni en la Comunidad Autónoma a la que pertenecen, ni en el conjunto del sistema urbano español, viene a confirmar la hipótesis de la que se había partido: todo el entramado legal está orientado a autojustificarse como sistema necesario de control del urbanismo, antes que a resolver los problemas urbanos, que debería atender de forma prioritaria. El control del tiempo, la permanente necesidad de revestir de apariencia de participación todos los procesos y la tendencia a llevar al límite todos los plazos que la ley contempla, contribuye a que en realidad sea la propia administración la que alimenta el problema al aumentar la demanda embalsada de suelo de uso residencial, industrial o terciario, al retrasar la decisión de inversiones estratégicas ante la incertidumbre de todo el proceso. Todo ello es inherente a un sistema que es hipergarantista *ex ante*, para no tener que serlo *ex post*, conocidas las limitaciones de un sistema de disciplina urbanística de compleja tramitación, de indefinida duración y de alto coste político.

Por otra parte, es sabido que las limitaciones del muy rígido, casi encorsetado sistema de planeamiento de la primera ley del suelo fueron eliminadas en las leyes posteriores y por supuesto en la legislación urbanística regional, considerando que la posibilidad de realizar modificaciones en el planeamiento general y especial permitiría mantener la estructura general del mismo e introducir aquellos cambios que la propia dinámica urbana generase. Pero, en la práctica, el recurso a la modificación ha servido esencialmente para atender intereses coyunturales o para corregir errores de planificación, hecho que unido a la frecuencia con la que es preciso realizar adaptaciones a las nuevas leyes del suelo, contribuye a introducir una alta dosis de incertidumbre en todos los procesos; y como los ajustes nunca son inmediatos, a menudo se da la paradoja de que la ciudad puede disponer de mucho suelo cuando no lo necesita o para usos que no había contemplado, pero puede no tener suelo

disponible –urbanizado– cuando se necesita. Y la consecuencia de este casi programado desfase es la revalorización del suelo y por extensión del producto inmobiliario globalmente considerado, es decir, con independencia de su localización y uso final al que estuviese destinado.

Como ejemplo de tales contradicciones, y de la aparente garantía a los procesos de desarrollo urbano o, lo que es lo mismo, a la inversión en la adquisición de suelo para obtener plusvalías urbanísticas reconocidas por un plan y “hacer” ciudad al tiempo, puede quedar en entredicho de aplicarse lo preceptuado en la disposición transitoria tercera del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2007; se señala en ella que *“...Los terrenos que, a la entrada en vigor de aquella, formen parte del suelo urbanizable incluido en ámbitos delimitados para los que el planeamiento haya establecido las condiciones para su desarrollo, se valorarán conforme a las reglas establecidas en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones, siempre y cuando en el momento a que deba entenderse referida la valoración no hayan vencido los plazos para la ejecución del planeamiento o, sin han vencido, sea por causa imputable a la Administración o a terceros. De no existir previsión expresa sobre plazos de ejecución en el planeamiento ni en la legislación de ordenación territorial y urbanística, las reglas a que se refiere el párrafo anterior serán de aplicación hasta el 31 de diciembre de 2011.* Es decir, se pretende que el suelo vuelva a la clasificación anterior de suelo rústico y obviamente, las minusvalías que con este precepto pueden generarse son muy elevadas por la diferente forma de valoración del suelo rústico y urbanizable, quedando en entredicho buena parte de la gestión amparada en el planeamiento apoyado en la legislación sobre suelo anterior al mencionado texto refundido de 2008. De nada habrían servido años de tramitación hasta conseguir que un suelo fuese urbanizable, costosas inversiones para la adquisición del mismo en connivencia con el sector financiero y, por lo tanto, frecuentemente especulativas, ya que una nueva ley y una nueva revisión del plan habría cambiado las reglas del juego, dando sentido pleno al concepto de incertidumbre.

Esta es la herencia de una cultura urbanística hecha de creciente inestabilidad normativa, suma de improvisación y ocurrencias, de vergonzantes cambios de nomenclatura, acelerados desde la última década del siglo XX, con los que se pretende enmascarar algunas evidencias, como la de que el suelo ahora llamado rústico ha sido siempre y es un reservorio de aprovechamiento urbanístico al igual que lo era el suelo de reserva de la ley del Suelo de 1956, o el suelo urbanizable de la ley de 1975, 1992 y 1998, confirmado que la ciudad

española lleva medio siglo dando vueltas al mismo problema sin resolverlo. En suma, no es con más leyes de indefinido objeto e iluminados prólogos, más reglamentos, más adaptaciones, más modificaciones, más revisiones o más competencias desagregadas como se resuelve el problema del suelo. Al menos con este sistema legal.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y OTRAS LECTURAS

- ARCAS, I., MUÑOZ, J. y CRISTÓBAL, A. (2007): *Estudio de oferta de vivienda de nueva construcción en España –año 2007–*. Ministerio de la Vivienda.
- ANDRÉS LÓPEZ, G. (2004): *La estructura urbana de Burgos en los siglos XIX y XX. El crecimiento y la forma de la ciudad*. Burgos. Ed. Caja Círculo.
- CALDERÓN CALDERÓN, B. (2012): “Del centralismo a la hipertrofia normativa regional: 1990-2010. Nuevas leyes para ordenar la ciudad” en VALLENZUELA, M. (coord.), *El impacto del modelo autonómico en las ciudades españolas. Una aproximación interdisciplinar*. Madrid. Servicio de Publicaciones de la Universidad Autónoma de Madrid. 762 p. (Colección Estudios, 150).
- FARIÑA J. y NAREDO J.M. (2010) *Libro Blanco de la sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español*. Ministerio de la vivienda.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (2010): *Informe sobre el estado del planeamiento municipal en Castilla y León*.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (2009): *Normativa de ordenación del territorio y urbanismo de Castilla y León*. Salamanca. Junta de Castilla y León, D.L.
- MINISTERIO DE VIVIENDA (2006): *Atlas estadístico de las áreas urbanas de España*. Madrid. Secretaría General Técnica.
- RIVAS SANZ, J.L. (2007): “El proyecto de adaptación del Plan General de Ávila a la Ley de Urbanismo de Castilla y León. y a su Reglamento, 1998-2005”. *Urban*, nº 12, 66-83.
- RIVAS SANZ, J.L. (dir) (2010): *Estado de las ciudades de Castilla y León: informe Valladolid*. Junta de Castilla y León.
- SERRANO, J.M. (2010): “La edificación de viviendas en España, final del ciclo y ¿ocaso del modelo?”. *Boletín Económico de ICE*, nº 2981, del 16 al 31 de enero de 2010, 37-55.
- URIEL JIMÉNEZ E. (dir.) (2009): *El stock de capital en viviendas en España y su distribución territorial 1990-2007*. Fundación BBVA.

DOCUMENTACIÓN. FUENTES

http://www.fbbva.es/TLFU/tlfu/esp/areas/econosoc/bbdd/capital_vivienda.jsp

<http://www.jcyl.es/jcyl/urbanismo/2010ISAU.pdf>

http://servicios.jcyl.es/PlanPublica/default_plau.do

<http://www.jcyl.es/jcyl/urbanismo/2010ISAU.pdf>

<http://www.nuevoplangueraldeavila.com/>

<http://www.nuevoplanteburgos.es/>

<http://www.fomento.gob.es>

<http://siu.vivienda.es/portal/>

LOS CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD EN EL URBANISMO Y EN LAS POLÍTICAS URBANAS DURANTE LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI. LAS CIUDADES DE CASTILLA LA MANCHA COMO OBSERVATORIO*

Carmen Vázquez Varela
Universidad de Castilla La Mancha
carmen.vazquez@uclm.es

José M^a Martínez Navarro
Universidad de Castilla La Mancha
josemaria.martinez@uclm.es

Palabras clave: Ordenación del Territorio, urbanismo, LOTAU, Proyecto de Singular Interés, Plan de Ordenación Municipal, Castilla La Mancha.

1. INTRODUCCIÓN: EL ESTADO DE LA CUESTIÓN

Como ya planteaba la *Propuesta de Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible* de la región castellano manchega en junio de 2007, para lograr un uso racional y sostenible del suelo, es necesario determinar la correcta ubicación de las actividades económicas, equipamientos e infraestructuras, es decir, es fundamental llevar a cabo una adecuada ordenación del territorio así como un correcto planeamiento urbanístico de las ciudades y pueblos castellano-manchegos. En Castilla La Mancha existe una desigual distribución de la población, predominando los municipios pequeños. De los 919 municipios de

.....
* Este texto se enmarca en el proyecto de investigación *Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2012). Dinámicas, procesos y políticas*, financiado por el Plan Nacional de Investigación I+D+i del Ministerio de Economía y Competitividad para el período 2010-2013 (Código: CSO 2009-11261-(Subprograma GEOG)).

la región, en tan sólo 29 de ellos (3,1% del total de municipios) se acumula el 50,3% de la población, mientras que casi el 70% del resto de municipios tiene menos de 1.000 habitantes. A lo largo de los últimos 50 años, se ha venido produciendo un despoblamiento y envejecimiento poblacional del mundo rural, a la vez que la población se ha ido concentrando en determinados territorios de la región, como por ejemplo, el Corredor del Henares en Guadalajara, la comarca de la Sagra, en Toledo, o el llamado Corredor del Levante en la provincia de Cuenca.

En la actualidad, Castilla La Mancha se encuentra en fase de desarrollo de los primeros planes de ordenación del territorio, que afectan a estas zonas de especial crecimiento económico y demográfico que son el Corredor del Henares y la comarca de la Sagra, ubicadas en el área de influencia de Madrid. Próximamente, se llevarán a cabo nuevos planes de ordenación del territorio: el de la Mesa de Ocaña y el corredor de la autovía A-3, el relativo al corredor existente entre Ciudad Real y Puertollano, y uno más general que afectará a toda la región, el conocido como POT, aún sin aprobación definitiva.

Indudablemente, y como también se reconoce en el documento arriba citado, el crecimiento económico está estrechamente relacionado con el desarrollo urbanístico. Este crecimiento de los núcleos de población conlleva aspectos positivos, relacionados especialmente con el desarrollo de la economía, pero al mismo tiempo también crea y agrava algunos problemas ambientales. Así, el crecimiento urbanístico muchas veces está unido a la ocupación de suelos fértiles, a la contaminación de suelos y aguas subterráneas, a la deforestación, a la contaminación del aire, a un mayor uso de los recursos naturales, etc. Además, en ocasiones el desarrollo urbanístico de los núcleos de población pretende el crecimiento poblacional de los municipios sin tener en cuenta las necesidades de infraestructuras y servicios de los nuevos habitantes. En muchos casos, se llevan a cabo actuaciones urbanísticas que dan lugar a municipios con varios núcleos de población dispersos y alejados entre sí, lo que implica, entre otros aspectos, una necesidad mayor del uso del transporte, la mayoría de las veces en vehículos privados con el consiguiente consumo energético y un aumento de la concentración de ozono troposférico. La disgregación de una población en varios núcleos genera multitud de problemas a la gestión municipal. Este tipo de urbanismo suele fomentar los agravios comparativos entre los diferentes núcleos, generando problemas de identidad y de pertenencia.

Por tanto, para evitar las situaciones anteriores y conseguir que el desarrollo urbanístico sea sostenible, es necesario la aplicación de estrategias ur-

banas integradas, que tengan en cuenta no sólo la protección y la mejora del medio ambiente, sino también la mejora de la productividad y el crecimiento económico, la creación de empleo, el establecimiento de zonas verdes y equipamientos, la supresión de barreras arquitectónicas, la protección de la salud y la seguridad humana, la mejora de la accesibilidad y movilidad, etc.

En este punto es necesario mencionar la Estrategia de Medio Ambiente Urbano (EMAU) elaborada por el Ministerio de Medio Ambiente en colaboración con la Red de Redes de Medio Ambiente Urbano y que supone la traslación a España de Estrategia Temática Europea de Medio Ambiente Urbano (aprobada el 11 de enero de 2006), en la que se recogen los problemas ambientales que presentan las zonas urbanas de la Unión Europea y la necesidad de abordarlos de forma integrada, incidiendo en las causas que los generan.

En los últimos años, las ciudades españolas han pasado de un modelo tradicional de ciudad compacta, compleja, eficiente y cohesionada socialmente a una ciudad dispersa, con una separación funcional de sus usos, donde se despilfarran los recursos naturales y en la que se produce una segregación territorial de la población en base a su capacidad económica.

Los objetivos principales que persigue la EMAU son:

- Establecer las pautas para guiar a los municipios (pueblos y ciudades) de España hacia la sostenibilidad, mejorando al mismo tiempo la calidad de vida de sus habitantes.
- Promover el modelo tradicional de ciudad compacta, compleja, eficiente y cohesionada socialmente.
- Modificar la tendencia actual de consumo de recursos por otra basada en la información y el conocimiento.

La EMAU está dividida en cinco grandes apartados: el urbanismo, la movilidad, la edificación, la gestión urbana y la dicotomía entre mundo rural y mundo urbano. Para cada uno de estos ámbitos, la Estrategia detecta los problemas actuales que le afectan, las causas de esos problemas y las tendencias futuras, los objetivos que se pretenden alcanzar con la aplicación de la Estrategia y las directrices para conseguirlos, así como el nuevo modelo que es necesario para alcanzar la sostenibilidad.

No obstante, teoría y realidad no siempre coinciden en el espacio y el tiempo y el caso de las prácticas de ordenación del territorio y urbanismo en Castilla La Mancha son un buen ejemplo de ello. Así, si tuviéramos que definir los rasgos de lo ocurrido en la región desde principios de la década de los noventa del pasado siglo hasta el comienzo de la presente crisis financiero-inmobiliaria, podríamos sintetizarlo de la siguiente manera:

- a. La expansión madrileña ha afectado sobre todo a las provincias de Toledo y Guadalajara, con los incrementos más llamativos entre 1996 y 2006 y los indicadores de viviendas iniciadas por mil habitantes más altos de España en 2006.
- b. Las ciudades de Castilla La Mancha han experimentado un crecimiento urbanístico exagerado, desordenado y cada vez más dirigido por las empresas y no por los intereses generales.
- c. La creciente expansión del suelo urbano/urbanizable ha respondido más a intereses especulativos que a una demanda manifiesta por parte de la población residente.
- d. Desde principios de siglo hemos asistido a propuestas de actuaciones urbanísticas o de Planes Generales municipales de unas dimensiones enormes y desconocidas hasta ahora, que proyectaban un futuro de crecimiento y de ocupación del territorio aún mucho más rápido.
- e. Utilización discrecional de la figura de *Plan de Singular Interés* por parte de la Junta para aprobar proyectos de dudosa viabilidad y sostenibilidad.
- f. Ausencia de aprobación de Planes Territoriales Supramunicipales.

Y a partir del desencadenamiento de la crisis financiero-inmobiliaria hasta la actualidad:

- a. Paralización o reestructuración de los POM en elaboración o pendientes de aprobación.
- b. Estancamiento del mercado inmobiliario y quiebra de proyectos inmobiliarios ya ejecutados.
- c. Avance en la elaboración de Planes Territoriales Supramunicipales.

En cualquier caso, las prácticas y consecuencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo en la región no pueden achacar sus negativos resultados a la falta de instrumentos técnicos, pues desde diversos ámbitos de la administración y organismos colegiados se han venido elaborando todo tipo de herramientas de apoyo y asesoramiento, entre ellas la *Guía de Buenas Prácticas de proyectos de urbanización sostenible* (Pintado Manzaneque, 2004) en la que se afirmaba que la Guía se enmarcaba en los Objetivos de Desarrollo Sostenible Local definidos en la Red de Ciudades y Pueblos Sostenibles de Castilla La Mancha, heredera y continuación del Pacto “Ciudad-Habitable”; no obstante, se constataba que en muchos de los municipios de la región se estaba generando un crecimiento, a veces excesivo, de la periferia urbana y eso llevaba aparejado que en numerosas ocasiones se estuviera abandonando el casco urbano histórico. Esta situación chocaba con lo que se ha dado en llamar “desarrollo sostenible”.

La *Guía de Buenas Prácticas en Proyectos de Urbanización Sostenible* tenía por objeto definir unos criterios de actuación a considerar en la redacción de los Proyectos de urbanización e, igualmente, durante la construcción de las obras que en ellos se describían; dichos criterios estarían basados fundamentalmente en razones de desarrollo sostenible. Todo ello permitiría actuar, tanto en Proyectos de Urbanización en nuevas áreas de desarrollo urbano como en la remodelación o adecuación de espacios urbanos ya existentes. Dado que se pretendía que la Guía se convirtiera en un documento de consulta en los Municipios de Castilla La Mancha, se planteó como un instrumento abierto en el que tendrían cabida todas aquellas propuestas realistas que fueran encaminadas a facilitar que pueblos y ciudades pudieran ser urbanizados con criterios de sostenibilidad. Es decir “*construir ciudad de forma que se garantice la calidad de vida de la generación actual sin comprometer la de las generaciones venideras*”.

2. EL MARCO NORMATIVO REGIONAL

Tras la aprobación del Estatuto de Autonomía (*Ley Orgánica 9/1982*), dos de los principales retos políticos han sido la construcción de la identidad regional y la definición de un modelo territorial propio, que van tomando forma mediante el desarrollo de las competencias que otorga la Constitución Española. A la vista del progreso de una de estas competencias (la Ordenación del Territorio y el Urbanismo), podemos afirmar que el modelo espacial ha dependido básicamente de las políticas sectoriales y de Desarrollo Regional hasta el momento actual. La Ordenación del Territorio se ha visto subordinada y su aplicación se explica como una actitud reactiva para resolver la articulación del sistema urbano, facilitar la competitividad territorial y garantizar los valores naturales y patrimoniales, además de corregir los conflictos, tensiones e impactos ambientales surgidos por la ausencia de un modelo de planificación integrada. Esta idea conduce a pensar también que la Ordenación del Territorio alcanza su protagonismo y madurez después de un proceso de aprendizaje del sistema de gobernanza, paralelo a la aplicación de las políticas comunitarias (Plaza Tabasco *et al.*, 2011).

La sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 provocó que Castilla La Mancha iniciara su andadura en esta materia mediante la *Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística* (LOTAU), en la que destaca el marcado perfil urbanístico, en detrimento de una visión más territorial (Plaza, 2003). La sentencia dejó clara la imposibilidad de evolucio-

nar o actualizar la legislación estatal, por lo que el cambio tuvo una “trascendencia estructural mucho mayor” (Corchero y Cholbi, 2009: 24), con la oportunidad de establecer prioridades políticas y técnicas en la materia. Quizá la premura, unida a la ausencia de una necesidad previa, hacen que la lectura de la LOTAU recuerde a otras legislaciones autonómicas, fundamentalmente la valenciana (Pillet, 2010: 326).

La LOTAU responde a un modelo articulado de ordenación territorial. Se trata de una norma que no establece una jerarquía de planes, sino que dinamiza el sistema de planificación de acuerdo con las prioridades del territorio. Desde la aprobación del primer texto en 1998, se han practicado un total de tres modificaciones (2003, 2005, y 2009); se han aprobado dos reglamentos, uno sobre suelo rústico y otro sobre planeamiento, una Instrucción Técnica de Planeamiento sobre determinaciones a cumplir por las actividades en suelo rústico y una Norma Técnica sobre la homogeneización en la redacción de planes, además de normas de regulación administrativa para fomentar la transparencia de la actividad urbanística (Tabla 1).

La LOTAU introducía nuevos procedimientos y terminología, generando cierta complejidad (Corchero y Cholbi, 2009). A pesar de ello, supone un hito por la capacidad de proponer un modelo territorial y ejecutarlo, independientemente de que su desarrollo posterior haya sido ciertamente lento. Igualmente se objetaba que el modelo territorial podía resultar algo simplista y, en cierto modo, irreal, basado en un suelo rústico de gran extensión y opuesto por completo al urbano, caracterizado asimismo por rigidez y con tendencia a la sobrecalificación, lo que conduce a detallar con exceso el alcance de las actividades más habituales y lastra la operatividad en el desarrollo de los proyectos. Estos problemas derivaron con el tiempo en una tendencia creciente a la calificación de suelo rústico de reserva como opción genérica y menos limitante a posibles usos posteriores.

A la necesidad de conciliar la gestión del suelo rústico respetando sus valores, se suman las tensiones derivadas del reciente ciclo de expansión urbana, donde el principal problema ha sido el de conjugar la práctica urbanística con los criterios de sostenibilidad y con las expectativas del momento. Estas diferentes prioridades no han sido siempre bien combinadas y se han resuelto de forma reactiva, tratando de incorporar al procedimiento los elementos que eran necesarios, bien introduciendo conceptos legales y procedimientos, bien dando respuesta a conflictos concretos.

Tabla 1. Desarrollo cronológico de la legislación de urbanismo y ordenación del territorio en Castilla La Mancha.

DOCM-Año	Texto
55-1993	Decreto 87/1993, sobre catálogos de suelo residencial
28-1998	Ley 2/1998, de 04/06/1998, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística
10-2003	Ley 1/2003, de 17/01/2003, de modificación de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística
50-2003	Corrección de errores a la Ley 1/2003, de modificación de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística
50-2003	Orden de 31/03/2003, por la que se aprueba la Instrucción Técnica de Planeamiento sobre determinados requisitos sustantivos que deberán cumplir las obras, construcciones e instalaciones en suelo rústico
137-2004	Decreto 242/2004, de 27/07/2004, por el que se aprueba el Reglamento de Suelo Rústico de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística
179-2004	Decreto 248/2004, de 14/09/2004, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística
13-2005	Decreto Legislativo 1/2004, de 28/12/2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística
141-2005	Ley 7/2005, de 07/07/2005, de modificación del Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística
264-2005	Ley 12/2005, de 27/12/2005, de modificación del Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística
98-2009	Ley 2/2009, de 14/05/2009, de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística
97-2010	Decreto Legislativo 1/2010, de 18/05/2010, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística
129-2010	Decreto 178/2010, de 01/07/2010, por el que se aprueba la Norma Técnica de Planeamiento para homogeneizar el contenido de la documentación de los planes municipales
234-2010	Decreto 235/2010, de 30/11/2010, de regulación de competencias y de fomento de la transparencia en la actividad urbanística de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

Fuente: Plaza Tabasco *et al.*, 2011.

La última revisión de la norma se corresponde con la *Ley 2/2009, de 14/05/2009, de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Suelo*, que modifica una vez más el Texto Refundido de la LOTAU (*Decreto Legislativo 1/2010 de 18 de mayo*). En su exposición de motivos se argumenta la necesidad de actualización después de una primera fase de diez años que habría logrado una estabilidad normativa. La reforma pretende responder a las nuevas necesidades con un texto más adaptado a las mismas, que son el reto de la vivienda y la dinamización de las políticas de suelo y una adaptación y flexibilización de los instrumentos técnicos de planeamiento.

El Texto Refundido de la LOTAU establece un sistema único de planificación territorial y urbanístico, del que se desprenden tres ámbitos de aplicación: supramunicipal, municipal y especial. Los instrumentos del primero son los Planes de Ordenación del Territorio (POT), los Planes de Singular Interés y los Proyectos de Singular Interés, que coinciden en su acrónimo de PSI; en el ámbito municipal, los Planes de Ordenación Municipal (POM) y los Proyectos de Delimitación del Suelo Urbano (PDSU); por último, los Planes Especiales, que desarrollan o complementan los POM en distintos aspectos de la realidad urbana (equipamientos, infraestructuras, zonas verdes, paisaje, etc., o los más frecuentes Planes Especiales de Reforma Interior).

Los POT se aplican a todas las escalas y enfoques posibles (regionales o subregionales; integrales o sectoriales), de acuerdo con el carácter articulado y flexible de la ley. En cualquier caso, se procura una ordenación que articule, integre y cohesione la región desde un ámbito interno y en su relación con el resto del Estado español. Los PSI son instrumentos de iniciativa pública o privada que se imponen al planeamiento municipal y están orientados a actuaciones de gestión del suelo u obras que deben probar el interés regional y precisan de agilidad para su ejecución.

La figura del POT se ha aplicado a algunas zonas que presentaban condiciones particulares, esencialmente afectadas por los crecimientos urbanísticos y la organización de las infraestructuras de todo tipo. Hasta el momento se encuentran en redacción cinco planes subregionales: POT “Corredor del Henares y zona colindante con la comunidad de Madrid” (Guadalajara); POT “Zona de La Sagra” (Toledo); POT “Mesa de Ocaña y el corredor de la autovía A-3” (Toledo y Cuenca); POT “Corredor Ciudad Real-Puertollano” (Ciudad Real); y POT “Zona de influencia de Albacete” (Albacete). En estas áreas se han producido crecimientos notables que superan el ámbito de planificación municipal y se asimilan a procesos de asentamiento de la ciudad difusa en la región (Cebrián, 2007a).

Tabla 2. Proyectos de Singular Interés tramitados en Castilla La Mancha.

Provincia	PSI	Estado
Albacete (5)	Campo de Golf Castilla La Mancha	Aprobación definitiva 3/02/2003
	Parque eólico Pozo-Cañada	Aprobación definitiva 5/05/2000
	Residencia de Mayores	Aprobación definitiva 24/07/2002
	Parque aeronáutico y logístico	Aprobación definitiva 3/09/2008
	Plataforma logística e intermodal del sureste de Hellín	Información pública desde 20/01/2010
Ciudad Real (7)	Aeropuerto de Ciudad Real	Aprobación definitiva 24/09/2003
	Reino de Don Quijote (4 PSI): Fase 1.1. Infraestructuras generales Fase 5. Academia y campo de golf Fase 1.2. Infraestructuras generales Fase 2.1. Hotel castillo-casino	Abandonados como PSI, se siguieron ejecutando mediante Convenio Urbanístico y P.A.U. con el Ayuntamiento de Ciudad Real
	Plantas termosolares en Alcázar de San Juan (2)	Aprobación definitiva 19/06/2005
Cuenca (2)	Nuevo hospital provincial de Cuenca	Evaluación ambiental
	Área dotacional El Terminillo	Aprobación definitiva 18/09/2009
Guadalajara (1)	Fuerte de San Francisco	Aprobación definitiva 18/08/2005
Toledo (3)	Campo de golf y parque comercial en Talavera de la Reina	Aprobación definitiva 16/11/2005
	Parque Industrial y Tecnológico de Illescas	Aprobación definitiva 26/09/2008
	Barrio avanzado de Toledo	Aprobación definitiva 10/08/2010

Fuente: D.O.C.M. y Plaza Tabasco *et al.*, 2011.

Los dos últimos se ordenan por el impacto de infraestructuras viarias y ferroviarias existentes y previstas, además de la entrada en funcionamiento de otras infraestructuras o actuaciones de titularidad privada, como es el caso del aeropuerto y parque de ocio en Ciudad Real (<http://www.jccm.es/ContentServer/es/CastillaLaMancha/index/plan1212676011955pl/1212680560454.html>). La aplicación de los Planes de Singular Interés y los Proyectos de Singular Interés ha tenido una mayor repercusión e impacto territorial por diversas razones, si bien los primeros no tienen aún suficiente recorrido pues se aprobaron hace apenas dos años. Los casos en los que se han aplicado han generado tensiones y conflictos políticos, tanto por su naturaleza y finalidad como por su desarrollo y ejecución. De los dieciocho PSI iniciados o tramitados (Tabla 2) el correspondiente al Aeropuerto de Ciudad Real es quizá el más problemático y paradigmático.

Tras la redacción del POT de Castilla La Mancha resulta previsible que se retomen los trabajos de los POT subregionales citados, al mismo tiempo que es posible que se incorporen otros. Una vez exista un documento de planificación de carácter regional, los planes de rango inferior se coordinarán con el primero, implementando las líneas generales trazadas para cada área de aplicación, de modo que se minimicen las fricciones y se actúe con mayor equilibrio y racionalidad.

La redacción de este POT¹ de ámbito regional se inició en julio de 2007 (*DOCM*, 17/07/2007). Sus primeros resultados se presentaron en abril de 2009

.....
¹ El Plan de Ordenación del Territorio de Castilla La Mancha (POT “Castilla La Mancha”) es un instrumento de planificación física que tiene por objeto la ordenación integral de todo el ámbito de la Comunidad Autónoma. Los Planes de Ordenación del Territorio se regulan en los artículos 18 y 32 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla La Mancha (TRLAUTAU) y en los artículos 8-12, 124 y 125 del Reglamento de Planeamiento de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla La Mancha (RP).

Las funciones que ha de cumplir el POT son establecer un modelo territorial definitorio de la organización racional y equilibrada del suelo y de los recursos naturales que procure la articulación, integración y cohesión de la Comunidad Autónoma, tanto interna como con el resto de España, y singularmente, con las Comunidades Autónomas limítrofes. Asimismo, debe disponer las actividades y usos de manera que se optimicen las condiciones de vida en colectividad y se armonice el desarrollo económico social con el medio ambiente en general, la preservación de la naturaleza y la protección de los patrimonios arquitectónico, histórico y cultural.

Respecto a las determinaciones mínimas que ha de contener el POT destacan:

- La definición de los criterios básicos para la localización de las infraestructuras vertebradoras o ambientales, equipamientos y servicios de carácter supramunicipal, justificados en el adecuado equilibrio entre los criterios de sostenibilidad y los de promoción de desarrollo económico y social, así como en su necesidad para la consecución de los objetivos propuestos.

(<http://www.potcastillalamancha.com>), aunque la exposición pública se ha producido a finales de 2010. Se trata por tanto de un documento que ha iniciado su andadura en la última legislatura y presenta una gran actualidad. Además de la referencia a la *Carta Europea de la Ordenación del Territorio* de 1983, el marco teórico del POT ET-CLM se ajusta a los distintos documentos elaborados en la Unión Europea desde la aprobación de la *Estrategia Territorial Europea* en Potsdam en 1999, entre ellos el *Convenio de Aarhus*, el *Libro Verde sobre la Cohesión Territorial*, el *Convenio Europeo del Paisaje* o la *Directiva 2001/42/CE de Evaluación Ambiental Estratégica*, y las normas jurídicas españolas de su trasposición. Entre las grandes inquietudes que se trasladan al POT ET-CLM se encuentran los tres objetivos principales de la cohesión territorial europea: el desarrollo territorial policéntrico y la nueva relación entre campo y ciudad; el

.....

- La definición de zonas para la ordenación del territorio castellano-manchego, con los fines de protección y mejora del medio ambiente, de los recursos naturales y del patrimonio histórico-cultural, estableciendo un programa de acciones según las Administraciones y entidades públicas que, por razón competencial, deban desarrollarlas.

- La definición de los criterios y las normas a los que habrá de ajustarse la ordenación urbanística del planeamiento municipal, señalando aquellas determinaciones que deban ser objeto de adaptación, y justificando las alteraciones propuestas, dentro del respeto al marco competencial legalmente atribuido a las Corporaciones locales.

- La definición de las normas de aplicación general o directa, régimen de incompatibilidades y de alternativas o recomendaciones que deberán respetar tanto las Administraciones públicas como la iniciativa privada.

- El establecimiento de las condiciones necesarias para garantizar el seguimiento de los efectos del POT “Castilla La Mancha” así como la formulación de memorias de gestión en las que se analice su grado de desarrollo.

- La definición de las causas y supuestos que habrán de determinar su adaptación, modificación o revisión.

Los POT no clasifican suelo, ni sustituyen en ningún caso el planeamiento urbanístico en la función que le es propia, de acuerdo con el Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, y su Reglamento.

El Plan de Ordenación del Territorio de Castilla La Mancha, ha seguido la tramitación urbanística prevista en el TRLOTAU, así como la tramitación ambiental establecida en la Ley 4/2007, de 8 de marzo, de Evaluación Ambiental en Castilla La Mancha. Tras el análisis y diagnóstico de la región, y el envío de la Versión Preliminar a los Ayuntamientos, con fecha 28 de septiembre de 2010, se aprobó inicialmente el POT “Castilla La Mancha” y se sometió a información pública mediante anuncios publicados en el DOCM de 8 de octubre de 2010 y en dos periódicos de amplia difusión en la Comunidad Autónoma. La mencionada aprobación también se notificó expresamente a todos los ayuntamientos de la región y a otros organismos afectados, a lo largo del citado mes de octubre. Actualmente, y tras el estudio y valoración de las alegaciones presentadas en la fase de información pública, se están revisando los contenidos del POT “Castilla La Mancha” para su aprobación definitiva.

acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento y la gestión prudente y creativa de la naturaleza y el patrimonio cultural.

El documento de exposición pública consta de siete volúmenes de acuerdo con el artículo 12 del *Reglamento de Planeamiento* (DOCM, 28/09/2004). El planteamiento conceptual busca definir una estrategia regional de carácter integral para facilitar la coordinación interadministrativa, que ayude a reducir las fricciones de cualquier tipo que surgen a la implantación de actividades económicas, mediante una visión prospectiva del espacio geográfico y sus dinámicas. En la parte analítica o memoria informativa, el POT ET-CLM concluye que los principales problemas de la comunidad se centran en cuatro grandes bloques:

Competitividad, innovación y apertura: en los que se destaca el posicionamiento geográfico de la región en el conjunto peninsular en su conexión con Madrid, el sur y el sudeste de España, las oportunidades de su patrimonio territorial para atraer economías de calidad; o la emergencia de las ciudades castellano-manchegas, cada una de ellas con un perfil económico, cultural y ambiental particular.

Cohesión social: en términos de prestación de servicios públicos de calidad desde las administraciones para garantizar la calidad de vida en niveles semejantes a los de otras comunidades con más nivel de renta.

Conectividad, accesibilidad e integración, a partir de un sistema de transportes y comunicaciones adecuadamente vertebrado.

Sostenibilidad del patrimonio territorial, mediante mecanismos defensivos de ordenación adecuada del paisaje, los espacios naturales, la gestión racional del agua, o la racionalización en el consumo o la movilidad.

Concluye con la definición de un modelo territorial en el que se identifican tres tipos de áreas geográficas con problemáticas propias: áreas de acumulación urbana (distinguiendo las áreas vinculadas con las capitales regionales y la corona metropolitana de Madrid), ciudades medias de la llanura central donde existe un modelo policéntrico consolidado, y áreas rurales a partir de la zonificación de los Grupos de Desarrollo Rural.

3. SOSTENIBILIDAD/INSOSTENIBILIDAD DE LAS POLÍTICAS DE URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO A ESCALA REGIONAL

Como apuntan diversos informes, desde finales de la década de los noventa del pasado siglo hasta 2007 la región ha estado inmersa en una vorágine de crecimiento urbanístico sin parangón en toda su historia. Hoy por hoy esta situación, junto con el también notable incremento de grandes infraestructuras,

ambas circunstancias en buena medida relacionadas, ha constituido el más importante y discutido elemento de transformación del territorio de la región. La masiva construcción de viviendas y de grandes infraestructuras, a diferencia de lo que ha sucedido en las transformaciones habidas en el territorio castellano-manchego a causa de los cambios en la agricultura, introducen un elemento de permanencia e irreversibilidad que debe ser valorado por sus consecuencias a largo plazo, en particular por las modificaciones irrecuperables que provocan en el paisaje, en el medio natural y, por supuesto, en el tejido socio-económico y también por las tensiones que inducen sobre los recursos naturales, a través del crecimiento de las demandas del agua, de las extracciones mineras o de las emisiones a la atmósfera, que acaban afectando finalmente a las condiciones de vida de muy diversas formas. Este proceso desarrollista que se ha dado ha cogido a Castilla La Mancha fuera de juego, ya que hasta 2007 se carecía de una estrategia de ordenación territorial, que, partiendo de un diagnóstico adecuado de la realidad regional, centrara los objetivos y las políticas de desarrollo.

La magnitud de lo que ha estado ocurriendo en Castilla La Mancha resulta todavía bastante desconocida, dado que buena parte de las ganancias especulativas que se supone ofrecían los desarrollos urbanísticos se basaban en manejar y ocultar información privilegiada. Además, las transformaciones urbanísticas siguen siendo muy opacas a los ciudadanos tanto por lo complejo de su tramitación como por el masivo número de estas iniciativas, que se han acumulado en los últimos años, lo que hace imposible un control ciudadano de la situación. Llama la atención que con los potentes sistemas de información y cartografía existentes hoy en día no se pueda visualizar en ninguna instancia regional de Castilla La Mancha el número, la localización y el mapa del crecimiento urbanístico.

Aunque no es el objeto de este texto profundizar en los orígenes de este proceso, las principales causas de este cambio progresivo hay que buscarlas en tres factores que han actuado bien aisladamente o bien conjuntamente con distintos grados de participación:

- Lo que se ha dado en llamar el efecto desborde del crecimiento urbanístico de la Comunidad de Madrid hacia provincias aledañas.
- El desplazamiento en las preferencias de la tipología de vivienda de plurifamiliar a unifamiliar y la apetencia por disponer de segundas residencias.
- La utilización del mercado de la vivienda como refugio para el ahorro y para inversiones especulativas.

Según los datos que publicó la Consejería de Vivienda y Urbanismo y de los que se hicieron eco numerosos medios de comunicación, en Castilla

La Mancha desde el año 2000 se reclasificaron como promedio 3.500 hectáreas/año o, lo que es lo mismo, 35 millones de m²/año o el equivalente a la superficie que ocupan 3.500 campos de fútbol. De ese terreno, 20 millones de m² fueron para uso urbano y el resto para industrial. En consonancia con este ritmo de reclasificaciones, las viviendas nuevas construidas entre 2001 y 2005 fueron del orden de 20.000 a 30.000 unidades al año. Estos promedios se incrementaron en 2004-2005, ya que, según la Consejería de Vivienda y Urbanismo, se reclasificaron 60 millones de m², 35 de ellos para las 45.000 viviendas anuales que se construyeron.

Conocer las previsiones sobre el crecimiento urbanístico en Castilla La Mancha no ha sido tarea fácil, dadas las carencias en la información pública disponible al respecto y la dificultad que existe para conocer el estado de tramitación en que se encuentran determinados tipos de proyectos. Tampoco es fácil discernir entre simples especulaciones y proyectos reales con intención de ser desarrollados. No obstante, se han manejado múltiples fuentes que pueden ayudar a dibujar un panorama de expectativas de desarrollo urbanístico y de infraestructuras asociadas, que a escala regional, y en algunos casos a escala más local, han permitido valorar el grado de amenaza que ello supone para la cohesión territorial y la protección medioambiental de Castilla La Mancha, al menos hasta finales de 2007. Para disponer de una visión lo más precisa posible, distintas instituciones (Hernández Soria, 2007) han recopilado datos de diferentes fuentes procedentes de anuncios publicados en los diarios oficiales de Castilla La Mancha, de la notificación de solicitudes de alegaciones a determinados proyectos, del análisis de las previsiones de los Planes de Ordenación Municipal vigentes, de los anuncios y notas de prensa de promotores inmobiliarios y de informaciones bien documentadas publicadas en medios de comunicación o en páginas web oficiales (Tabla 3).

De la recopilación de datos realizada a finales de 2007 se deducía que había una previsión mínima para dar lugar a la construcción de 600.000 viviendas en Castilla La Mancha. Considerando las carencias de información con las que ha podido abordarse el cálculo y el ritmo de aparición de nuevos proyectos no resulta descabellado decir que en Castilla La Mancha se están generando proyectos urbanísticos que podrían suponer que en 20-30 años el parque de vivienda se duplicará sobre el actual, esto es, que alcanzará la cifra de 2.000.000 de viviendas. Otro dato significativo es que buena parte de las viviendas previstas son unifamiliares y que otra parte importante está asociada a proyectos de construcción de campos de golf, muchas veces dentro o en el radio de influencia de espacios naturales de gran valor ecológico.

Tabla 3. Expectativas de crecimiento urbanístico en Castilla La Mancha a finales de 2007.

Previsiones vinculadas a Planes de Ordenación Territorial Comarcales	
Comarcas	Principales datos disponibles
Corredor del Henares	Previsión para 425.000 -565.00 nuevos habitantes Horizonte 2.017-30 33 municipios de la provincia de Guadalajara 175.000 viviendas nuevas para el 2030. Necesidades de protección y recuperación de espacios naturales. Déficit de agua y problemas de contaminación atmosférica.
La Sagra	Previsión para 398.000 - 624.000 nuevos habitantes Horizonte 2.020 40 municipios de la provincia de Toledo 150.000 viviendas nuevas Necesidades de protección y recuperación de espacios naturales. Incremento consumo de agua de 23 a 70 Hm ³ Problemas de contaminación atmosférica.
Sub-Total	300.000 nuevas viviendas en 20-25 años
Grandes ciudades	
Ciudad	Situación y datos POM actuales y en trámite
Albacete	Desarrollando POM actual - Pendiente revisar en unión con el nuevo POT para la zona
Ciudad Real	15.000-20.000 nuevas viviendas
Cuenca	20.000 nuevas viviendas (objetivo nuevo POM duplicar población)
Guadalajara	45.000 nuevas viviendas (objetivo nuevo POM: duplicar población 2017 y triplicar 2030). POM pendiente del POT del corredor del Henares
Toledo	Nuevo POM en trámite 49.000 nuevas viviendas hasta 2025
Talavera de la Reina	Nuevo POM en trámite 46.691 nuevas viviendas hasta 2020
Puertollano	Pendiente nuevo POM, 10.000 a 15.000 viviendas nuevas
Estimación global	230.000 nuevas viviendas
Actuaciones singulares	
Proyecto o actuación	Datos

Albacete	
Las Higuericas – Hellín	680 chalets en zona LIC y ZEPA
Espartalia - Hellín	1.500 viviendas junto a zona protegida
La Losilla - Chinchilla	2.000 chalets y campo de Golf
Cuasermas Golf – Madrigueras	300 chalets a orillas del Río Júcar
Ossa de Montiel	4.000 chalets en una urbanización junto Parque Natural Ruidera
PAU - La Roda	Urbanización de unas 1.500 viviendas y campo de Golf 27 hoyos
La Buena Vida – Montealegre Castillo	Nueva Urbanización con 2.900 viviendas. 600 has. Alejadas del casco urbano
Montealegre del Castillo	2.500 viviendas y campo de golf. Urbanización junto al casco urbano
Ciudad Real	
Reino de Don Quijote – Ciudad Real	8.980 viviendas, 4.000 plazas hoteleras, 3 campos de golf y casino
Las Pachecas Golf – Argamasilla de Alba	900 viviendas, 2 Campos de golf, hotel y aeródromo
Sierra de Calatrava – Puertollano	1.000Viviendas. Terreno forestal
PAU Puerta de Alcudia – Puertollano	4.640 viviendas. Campo de golf
Finca Sedano PAU – Picón	650 hectáreas Complejo residencial, Hotelero, centro comercial y campo de golf
La Caminera – Torrenueva	Hotel y campo de golf
Casa del Conde – Manzanares	Complejo residencial y campo de golf
Ciudad del Golf de Valdepeñas	Complejo residencial y campo de golf
Villamayor de Santiago	Complejo residencial y campo de golf
Cuenca	
Huertas de la Alameda del Júcar	1.000 viviendas. Zona inundable del Júcar
Zarza de Tajo	3.000 viviendas y campo de golf. Junto LIC
Valverde del Júcar	Urbanización junto al embalse de Alarcón
Serranía de Cuenca	Varios proyectos de urbanización en perspectiva con y sin campo de golf
Villar de Olalla	Nuevas urbanizaciones y ampliación campo de golf. Junto Espacio Protegido

Guadalajara	
Ciudad Valdeluz – Yebes	9.500 viviendas. Campo de Golf
Segontia Golf – Sigüenza	1.800 viviendas, 200 has. LIC cercano
Caraquiz IV Fase – Uceda	100 viviendas. Zona inundable Jarama
Polígono Ind. y Deportivo Valdelanegra – Chiloeches	117 has. Sobre la terraza del río Henares, corredor biológico
Casasola – Chiloeches	800 viviendas. Campo de Golf
Auñón	800 viviendas. Campo de Golf – Autovía Alcarria
Renera	Nuevo POM 800 viviendas. Bosque mediterráneo
Torrejón del Rey	Nuevo POM, 45.000 habitantes al 2025
Toledo	
El Quiñón – Seseña – Toledo	13.000 nuevas viviendas. Sin garantía previa de agua
PAUs Los Almendros del Tajo – Noblejas	6.000 chalets. LIC y ZEPA
PAU La Dehesilla – Escalona – Golf	Urbanización 300 viviendas. Campo de Golf, Dehesa de encinas – Sin EIA
Palomarejos – Talavera de la Reina	Complejo Golf y comercial. Zona inundable
Navalcán	Urbanización, Universidad y Campo de Golf Dehesa Boyal, zona ZEPA y LIC
Belvis de la Jara	Urbanización y Campo de Golf. Junto zona ZEPA
Sartajada	Urbanización 4.000 viviendas y Campo de Golf. Junto zona ZEPA
Mora de Toledo – PAU Sector 17	Urbanización 1.480 viviendas, Hotel Campo de Golf
Estimación global nº de viviendas	75.000-85.000 nuevas viviendas
Sub-Total	60.000 nuevas que no se repiten en apartados anteriores

Fuente: Hernández Soria, 2007.

En Castilla La Mancha la inversión en infraestructuras se ha alimentado mayoritariamente de los fondos europeos (FEDER, Fondos de Cohesión y otros) y se ha articulado alrededor del Plan Estratégico de Infraestructuras de Transporte (PEIT), el Plan Hidrológico Nacional (PHN) y el Plan Energético Nacional (PEN) aprobados a escala estatal. Asimismo, la más reciente oleada

de fondos europeos y estatales ha favorecido una serie de grandes proyectos de vías de comunicación (carreteras de alta capacidad y trenes de alta velocidad) y de distribución y abastecimiento de recursos (agua y energía). Pero, además, la iniciativa privada, aunque siempre tutelada desde instancias oficiales y aprovechando las iniciativas públicas, también ha promovido grandes infraestructuras. Por ejemplo, éste es el caso del aeropuerto de Ciudad Real. Inicialmente la red de infraestructuras de transporte que atraviesa Castilla La Mancha ha tenido como objetivo principal facilitar la conexión radial entre Madrid y el resto de España. Ahora ya no es así; se promueven las conexiones transversales e interprovinciales, se desdoblan las radiales y los desarrollos urbanísticos se apoyan en unas o en otras para beneficiarse de ubicaciones bien comunicadas con los núcleos de desarrollo y de población nacionales.

Por otra parte, mención especial merecen las infraestructuras de abastecimiento de agua de imperiosa necesidad para los fuertes incrementos de la demanda asociada a los nuevos desarrollos urbanísticos, principalmente en las zonas del corredor del Henares, La Sagra y La Mancha. Precisamente, este último caso ha dado lugar al primer trasvase inter-cuencas dentro de Castilla La Mancha del Tajo al Guadiana, actualmente en construcción, y a las primeras ventas de agua entre particulares, en este caso entre regantes del Tajo y del Segura. Se concreta aquí una de las más graves contradicciones de la política hidráulica de Castilla La Mancha; mientras se critica con razón el uso insostenible del agua en la región mediterránea y se reclama la caducidad del trasvase Tajo-Segura, aquí se promueven los trasvases y una demanda de agua desproporcionada.

No obstante, si tuviéramos que citar alguno de los ejemplos más señeros en materia de insostenibilidad y fiasco económico durante la primera década del presente siglo, tendríamos que recurrir a dos casos permanentemente aireados por los medios de comunicación y cuyas consecuencias todavía se sufren. No referimos, por una parte, al Aeropuerto de Ciudad Real y, por otra, al Complejo de ocio Reino de Don Quijote. Comenzando por el aeropuerto, se trata de una operación especulativa de construcción del único aeropuerto privado de España, promovida por la Cámara de Comercio, aunque la mayor parte del dinero ha sido público, de la intervenida Caja de Castilla La Mancha (CCM), que aportó el 50 % del capital social y prestó grandes sumas a los principales inversores. El fracaso del proyecto fue una de las causas del hundimiento de la caja de ahorros regional aunque, dicho sea de paso, siempre careció de un creíble estudio de viabilidad, al menos de cara a la población. Desde el principio, los promotores intentaron eludir la normativa ambiental con un despliegue publicitario nega-

cionista de los valores de la zona, avalados por una ZEPA de aves esteparias, dentro de cuya área se pretendía instalar inicialmente, pues los promotores tenían allí terrenos de su propiedad. La denuncia a la Comunidad Europea consiguió que la superficie del aeropuerto no afectara a la ZEPA, quedando limítrofe de esta y con idéntico impacto para la avifauna, pero mucho más cerca de un pueblo. Las trabas a los estudios ambientales culminaron con la paralización de la inauguración por el Ministerio al no presentarse la documentación requerida por la última de las DIA. Otro aspecto oscuro fue la separación del proyecto de aeropuerto de un complejo logístico y urbanístico, que se fue gestando aparte. En definitiva, un proyecto que ha trascendido fronteras, ejemplo de las malas prácticas ambientales de políticos y empresarios manchegos, junto a la ya clásica sobreexplotación del acuífero 23.

Las características de este aeropuerto han ido cambiando, siempre tras la aprobación de las distintas declaraciones de impacto ambiental por el Estado, de manera que se ha pasado de un aeropuerto de 1.600 ha de superficie con dos pistas de 4.600 m de longitud y capacidad máxima de 800 operaciones por día, con un volumen de pasajeros de 30 millones al año, a otro aeropuerto con una sola pista de 4.000 m, una superficie de 1.234 ha y una capacidad máxima de 350 operaciones al día, lo que supondría un movimiento de 9 millones de pasajeros. Hoy sabemos que la falta de planificación ha sido el sello de identidad de este proyecto, siendo el suelo logístico el motor de los planes de negocio para compensar el déficit de explotación de la infraestructura que ya preveían los propios promotores.

La tramitación urbanística del Aeropuerto de Ciudad Real, por su parte, se llevó paralelamente en el marco de la LOTAU a través de la figura de un Proyecto de Singular Interés (PSI). El artículo 20 k) del Texto Refundido de la LOTAU de 2005 definía las obligaciones asumidas por el promotor de un PSI, encontrándose entre ellas la obligación de concentrar el ámbito territorial afectado por el mismo en una única finca catastral, con prohibición expresa de su división y venta. Con ello el legislador sostenía que si un PSI disfrutaba de importantes prerrogativas fiscales y urbanísticas, junto a las ventajas de expropiación de utilidad pública, sería abusivo y desproporcionado que los dueños montaran un negocio lucrativo con el suelo. La reforma de la TRLOTAU de 2009 permitió a los promotores del Aeropuerto parcelar y segregar los terrenos eximiéndoles del pago de impuestos que deben repercutir en los ayuntamientos afectados vía IBI y tasas municipales (Plaza Tabasco *et al.*, 2011).

Esta larga historia del primer aeropuerto privado de España y de Castilla La Mancha ha finalizado momentáneamente con un Auto dictado por un juz-

gado de Ciudad Real aprobado con fecha de 1 de junio de 2010, mediante el cual se declaraba en situación de concurso de acreedores a CR Aeropuertos, S.L. La Administración Concursal nombrada por el juzgado, tras analizar la situación de las masas activas y pasivas de la entidad, concluyó que los principales factores que han originado la insolvencia de CR Aeropuertos, S.L. han sido la sobredimensión del aeropuerto, la falta de planificación financiera, el retraso en la entrada en funcionamiento por cuestiones ambientales y la falta de ingresos y de ventas unidas a la situación de pérdidas significativas y fondos propios negativos desde el cierre del ejercicio 2007 (Plaza Tabasco *et al.*, 2011). A pesar de todas las actuaciones realizadas para intentar garantizar la viabilidad de la infraestructura, hoy por hoy el aeropuerto de Ciudad Real es inviable e insostenible desde el punto de vista económico; de hecho, el pasado mes de noviembre de 2011 se suspendieron los dos únicos vuelos que funcionaban semanalmente por lo que en la actualidad está cerrado al tráfico regular de pasajeros y su futuro dependerá de que inversores externos apuesten por él, algo que hoy por hoy es difícil de pensar en un contexto económico internacional de fuerte recesión.

Por su parte, el Complejo de ocio Reino de Don Quijote se concibió inicialmente como una urbanización de 8.980 viviendas, 4.000 plazas hoteleras, 3 campos de golf y casino. Campo de golf y macrourbanización de lujo que, como hace años no se pudo construir debido a la normativa urbanística, por lo que se enmascaró bajo una operación de maquillaje con la forma de parque temático (El reino de don Quijote) apoyado por el gobierno regional que le concedió el aval de proyecto de interés especial, a pesar de que incluía todo tipo de instalaciones derrochadoras de agua. Tras descolgarse los supuestos inversores se abandonó el proyecto de parque temático pero no el permiso de construcción, con lo que finalmente se ha hecho un campo de golf -El Reino Golf- y una urbanización de lujo, o sea lo que inicialmente se pretendía y no se pudo. El dato curioso es que se ha creado una escuela municipal de golf para fomentar tan sano deporte.

4. EL ANÁLISIS DEL PLANEAMIENTO URBANO A PARTIR DE UNA SELECCIÓN DE ESTUDIOS DE CASO: LAS GRANDES CIUDADES DE LA REGIÓN

4.1. Criterios de selección, objetivos y metodología

En Castilla La Mancha no existe un único núcleo rector capaz de organizar todo el territorio. Tradicionalmente se entendió a la comunidad autónoma como una región de paso, ordenada en torno a las cinco capitales provinciales, junto a otras ciudades importantes (Talavera de la Reina y Puertollano) y una extensa subregión central, La Mancha, caracterizada por el equilibrio de sus núcleos más poblados, denominadas tradicionalmente como “agrocidades”, además de una periferia regional determinada por la media montaña y fuertes procesos de despoblación. La inexistencia de un lugar central claramente definido ha determinado su consideración como “región acéfala” en la que la influencia ejercida por Madrid sigue siendo determinante. A ello se une la fragilidad estructural de la red urbana interna (Pillet *et al.*, 2000, 2010; Cebrián, 2000, 2007b). Esta fragilidad debemos relacionarla con la localización espacial de los núcleos urbanos caracterizada por la dispersión de los asentamientos que conforman la red, distribuidos de forma desigual por todo el territorio y que, para estructurarla internamente, necesitan complementarse con núcleos más pequeños (semiurbanos y rurales), de modo que todo el espacio regional quede integrado en la red de asentamientos.

A lo dicho añadimos las carencias presentadas por la red de comunicaciones, que se concretan en que “el trazado del ferrocarril y la progresiva consolidación de los ejes de comunicación nacionales han marcado y condicionado la dinámica urbana regional” (Cebrián, 2007b). No obstante, a la tradicional dotación de autovías radiales que partían de Madrid, se han unido nuevas infraestructuras como la A-43, de lenta consolidación, que atravesará España de Valencia a Badajoz recorriendo la llanura manchega entre otros paisajes; además, se han creado la CM-42 y la AP-36 y están en proceso de construcción o proyecto algunas otras como la Autovía del IV Centenario o la Autovía Toledo-Ciudad Real-Córdoba cuya función estructurante será fundamental. En este contexto lo más significativo es que, mientras las cinco capitales están comunicadas por autovía con Madrid, la base fundamental de una red regional de autovías entre capitales y los principales núcleos de la red urbana se encuentra en diferentes grados de planificación y ejecución. Debemos esperar, por tanto, a la concreción de los proyectos para poder contar con conexiones de gran capacidad que refuercen las relaciones intrarregionales. Fruto de es-

tos condicionantes nos encontramos con una red de ciudades poco integrada, con graves carencias infraestructurales, en la que es claramente evidente el escaso poder de influencia de sus principales núcleos urbanos. Los asentamientos considerados estadísticamente como urbanos son pocos en número aunque concentran un volumen de población cada vez más importante. En 1981 sólo 19 municipios superaban los 10.000 habitantes reuniendo al 39,9 por ciento de la población regional, pasando a ser 23 en 1991 (45,3 % de la población), 28 en 2001 (49,5 %) y 38 en 2010 (54,9 %) (Tabla 4). Son, por tanto, ciudades medias y pequeñas a escala nacional, que actúan como áreas de soporte de la actividad en el territorio, accesibles a través de los sistemas de comunicación y que, en los últimos años, “han acentuado su función de lugares centrales suministradores de servicios y constituyen los principales polos de atracción de la población castellano-manchega localizada en su entorno inmediato” (Panadero *et al.*, 1999: 1.172).

Tabla 4. Municipios con categoría de hábitat urbano en Castilla La Mancha. 2010.

Posición	Municipio	Provincia	Población 1981	Población 2010	Evolución 1981-2010 (1981=100)
1ª	Albacete	<i>Albacete</i>	117.126	170.475	145,5
2ª	Talavera de la Reina	<i>Toledo</i>	64.136	88.986	138,7
3ª	Guadalajara	<i>Guadalajara</i>	56.922	83.789	147,2
4ª	Toledo	<i>Toledo</i>	57.769	82.489	142,8
5ª	Ciudad Real	<i>Ciudad Real</i>	51.118	74.345	145,4
6ª	Cuenca	<i>Cuenca</i>	41.791	56.189	134,5
7ª	Puertollano	<i>Ciudad Real</i>	48.747	52.300	107,3
8ª	Tomelloso	<i>Ciudad Real</i>	26.655	38.641	145,0
9ª	Azuqueca de Henares	<i>Guadalajara</i>	9.727	33.735	346,8
10ª	Valdepeñas	<i>Ciudad Real</i>	24.946	31.370	125,8
11ª	Alcázar de San Juan	<i>Ciudad Real</i>	25.185	31.120	123,6
12ª	Hellín	<i>Albacete</i>	22.651	31.109	137,3
13ª	Villarrobledo	<i>Albacete</i>	19.655	26.686	135,8
14ª	Almansa	<i>Albacete</i>	20.331	25.654	126,2
15ª	Illescas	<i>Toledo</i>	6.054	22.482	371,4

Posición	Municipio	Provincia	Población 1981	Población 2010	Evolución 1981-2010 (1981=100)
16ª	Manzanares	<i>Ciudad Real</i>	17.721	19.242	108,6
17ª	Daimiel	<i>Ciudad Real</i>	16.260	18.656	114,7
18ª	Seseña	<i>Toledo</i>	2.932	17.522	597,6
19ª	La Solana	<i>Ciudad Real</i>	13.335	16.324	122,4
20ª	La Roda	<i>Albacete</i>	12.287	16.299	132,7
21ª	Tarancón	<i>Cuenca</i>	9.799	15.732	160,5
22ª	Campo de Criptana	<i>Ciudad Real</i>	13.049	15.048	115,3
23ª	Miguelturra	<i>Ciudad Real</i>	6.816	14.312	210,0
24ª	Socuéllamos	<i>Ciudad Real</i>	11.830	13.651	115,4
25ª	Torrijos	<i>Toledo</i>	7.994	13.374	167,3
26ª	Quintanar de la Orden	<i>Toledo</i>	8.673	12.873	148,4
27ª	Bolaños de Calatrava	<i>Ciudad Real</i>	9.937	12.236	123,1
28ª	Sonseca	<i>Toledo</i>	7.745	11.331	146,3
29ª	Madridejos	<i>Toledo</i>	9.906	11.314	114,2
30ª	Alovera	<i>Guadalajara</i>	1.234	11.306	916,2
31ª	Villarrubia de los Ojos	<i>Ciudad Real</i>	8.896	11.119	125,0
32ª	Fuensalida	<i>Toledo</i>	5.640	11.042	195,8
33ª	Consuegra	<i>Toledo</i>	9.486	10.945	115,4
34ª	Villacañas	<i>Toledo</i>	8.251	10.602	128,5
35ª	El Casar	<i>Guadalajara</i>	1.199	10.543	879,3
36ª	Mora	<i>Toledo</i>	9.328	10.516	112,7
37ª	Caudete	<i>Albacete</i>	7.570	10.450	138,0
38ª	Ocaña	<i>Toledo</i>	5.858	10.098	172,4

Fuente: Padrón Municipal de Habitantes 1981-2010. Elaboración propia.

En este contexto, hemos optado por realizar una selección en la que se incluyen las cinco capitales de provincia y la segunda ciudad de la región por tamaño poblacional, Talavera de la Reina; el criterio ha sido tanto el de rango-tamaño como el de acumulación de funciones y dinamismo demográfico-económico e inmobiliario.

Tabla 5. Situación del planeamiento urbano en las principales ciudades de Castilla La Mancha.

	Albacete	Talavera de la Reina	Guadalajara	Toledo	Ciudad Real	Cuenca
Figura de Planeamiento vigente	Plan General de Ordenación Urbana de 1999	Plan de Ordenación Municipal 2010	Plan General de Ordenación Urbana de 1999	Plan de Ordenación Municipal de 2007	Plan General de Ordenación Urbana de 1997	Plan de Ordenación Municipal de 1995
Normativa a la que se acoge	Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, en adelante TRLS/92, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. Ley de Medidas Urgentes de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana 5/1997 de 10 de julio así como a las disposiciones de aplicación inmediata de la Ley estatal 6/98 sobre régimen del suelo y valoraciones y de la Ley 2/98 de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística de Castilla La Mancha.	Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo. Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla La Mancha, Decreto Legislativo 1/2004, de 28-12-2004, (en adelante, TRLOTAU), y en el Reglamento de Planeamiento de la citada Ley, Decreto 248/2004 de 14-09-2004, (en adelante RP-LOTAU).	Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, en adelante TRLS/92, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. Ley de Medidas Urgentes de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana 5/1997 de 10 de julio así como a las disposiciones de aplicación inmediata de la Ley estatal 6/98 sobre régimen del suelo y valoraciones y de la Ley 2/98 de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística de Castilla La Mancha.	Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo. Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla La Mancha, Decreto Legislativo 1/2004, de 28-12-2004, (en adelante, TRLOTAU), y en el Reglamento de Planeamiento de la citada Ley, Decreto 248/2004 de 14-09-2004, (en adelante RP-LOTAU).	Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, en adelante TRLS/92, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. El vigente Plan fue aprobado un año antes de la entrada en vigor –junio del 98– del primer texto de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla La Mancha (LOTAU).	Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, en adelante TRLS/92, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

	Albacete	Talavera de la Reina	Guadalajara	Toledo	Ciudad Real	Cuenca
Estado de tramitación	Con aprobación definitiva. Actualmente y desde 2007 en elaboración nuevo POM (Miguel Ángel López Toledano, director del equipo redactor Malt). Diseña una ciudad de 250.000 habitantes.	Con aprobación definitiva. (Ezquiaga, Arquitectura, Sociedad y Territorio, S.L.)	Con aprobación definitiva. En elaboración nuevo POM, expuesto a información pública en noviembre de 2009. (Ezquiaga, Arquitectura, Sociedad y Territorio, S.L.)	Con aprobación definitiva. (AUIA)	Con aprobación definitiva. En elaboración el nuevo POM desde 2006. Avance en julio de 2010 (UTE L. Lasso Consultores S.L.-Soluziona, S.A.)	Con aprobación definitiva. En la actualidad, y desde 2003 en redacción un nuevo POM (PROINTEC)
Superficie del municipio en km ²	1.125,91	186,00	236,00	232,00	285,00	911,00
Superficie catastral urbana ha. (2009)	3.059	1.257	1.545	5.931	1.668	936
Superficie catastral rústica ha. (2009)	109.242	17.015	21.647	16.834	26.685	89.566

Fuente: Elaboración propia.

Los objetivos del análisis se concretan básicamente en verificar en qué medida cada una de esas seis ciudades seleccionadas cumplen o se adaptan al patrón de comportamiento señalado al comienzo de esta aportación: una primera etapa hasta el año 2007 en la que las ciudades han experimentado un crecimiento urbanístico exagerado, desordenado y cada vez más dirigido por las empresas y no por los intereses generales, con una creciente expansión del suelo urbano/urbanizable que ha respondido más a intereses especulativos que a una demanda manifiesta por parte de la población residente, todo ello concretado en propuestas de actuaciones urbanísticas o Planes Generales municipales de unas dimensiones enormes y desconocidas hasta ahora, que

proyectaban un futuro de crecimiento y de ocupación del territorio aún mucho más rápido; y una segunda etapa, mucho más reciente y breve en la que se constata la paralización o reestructuración de los POM en elaboración o pendientes de aprobación y un estancamiento del mercado inmobiliario junto con la quiebra de proyectos inmobiliarios ya ejecutados.

Para ello el trabajo se ha abordado siguiendo una metodología que podríamos dividir en tres fases: recopilación y estudio de la bibliografía existente sobre el tema para cada una de las seis ciudades seleccionadas, análisis de los documentos de planeamiento en vigor y en elaboración (Tabla 5), y rastreo y valoración de las noticias aparecidas sobre el tema en la prensa regional y local. Con todo ello, se pretende llegar a una valoración de conjunto que ratifique o refute las hipótesis antes avanzadas.

4.2. Albacete

La ciudad de Albacete, el principal núcleo urbano por tamaño demográfico y dinámica económica de la región, sigue contando en la actualidad con un PGOU aprobado en 1999 (Figura 1), pero desde 2007, coincidiendo con el final del ciclo expansivo financiero-inmobiliario, tienen en elaboración un nuevo POM, cuya redacción corre a cargo del arquitecto Miguel Ángel López Toledano, director del equipo Malt, que ha diseñado una ciudad para 250.000 habitantes.

Y ¿qué Albacete se ha dibujado en esos planos? Se ha pensado en consolidar la ciudad actual y planificar una urbe de tamaño medio con un “techo poblacional” de entre 250.000 y 300.000 habitantes a alcanzar a largo plazo allá por el 2033. La justificación es el auge demográfico alentado por la ejecución de grandes infraestructuras como el AVE Madrid-Levante, la fábrica de helicópteros del consorcio Eurocopter o el cierre del anillo de carreteras que la circunvalan, con la nueva autovía hacia Jaén, lo cual no deja de introducir cierta especulación excesivamente optimista, pues si a fecha de 2010 la población del municipio alcanzaba los 170.475 habitantes se espera que 23 años después la tasa de crecimiento poblacional alcance entre un 46,6% y un 75,9%. El nuevo plan dibuja una “ciudad compacta”, sin islas urbanísticas, preparada para crecer más allá de las vías de ferrocarril y la variante, pero con condiciones. Una ciudad donde la plataforma logística intermodal que el Ministerio de Fomento piensa establecer para el transporte de mercancías por ferrocarril se presenta como un “elemento singular” que “hará que Albacete trascienda de lo regional”.

El POM que se ha presentado apuesta porque Albacete crezca al noroeste, más allá de las vías del ferrocarril y de la variante de la autovía, pero es un crecimiento condicionado a que se cumplan dos requisitos. No se podrán

aprobar los planes de actuación urbanística de las cuatro unidades que se han dibujado sobre el plano al otro lado de las vías si antes la administración no aprueba los planes especiales de infraestructuras que garanticen la conexión de la ciudad actual con este futuro crecimiento y si no se aprueba de manera simultánea el desarrollo de esas “cuatro piezas en las que se divide ese salto”. Lo que no define el plan es qué infraestructuras deben conectar estos dos ‘albacetes’, «no decimos si es un puente volado, uno con plataforma o una colina; eso debe decidirlo el Ayuntamiento», aclaró López Toledano.

El nuevo POM apuesta por más suelo productivo, más industria, menos vivienda, dándole así la vuelta a los anteriores planes de urbanismo. El objetivo es dar prioridad a ese “papel geoestratégico de Albacete” y pensar en una ciudad que crece no sólo por su propia evolución demográfica, sino también gracias al asentamiento de actividades productivas, empresas e industrias, que generan empleo. Eso justifica que el suelo que se reclasifica para acoger nuevas industrias, centros logísticos, actividades de innovación en la producción, usos terciarios (comercios, oficinas, servicios a empresas...) y también industrias de ‘bata blanca’ sea una vez y media superior a la superficie de suelo que se recalifique para construir viviendas. Es decir, la urbanización de polígonos industriales dominará sobre los crecimientos para construir viviendas, al contrario de lo que sucede ahora. Con una edificabilidad de entre 0,6 y 0,7 metros para cada sector productivo, se habla de recalificar suelo capaz de albergar empresas donde trabajarían 65.000 personas en el horizonte de doce años, y para emplear a 130.000 trabajadores de aquí al 2033.

La ciudad prevista en el nuevo POM se desarrollará, en su mayoría, al otro lado de las vías del tren (Figura 2), y está previsto que tenga 35.111 viviendas a las que habrá que sumarle las 5.890 que se construyan en el entorno de la carretera de Jaén y las 5.324 de las pedanías. Todas ellas se desarrollarán en el 52% del suelo, ya que éste es el porcentaje destinado a uso residencial, mientras que el 48% restante será suelo productivo.

Para los suelos residenciales, se plantea una densidad de 50 viviendas por hectárea para los nuevos crecimientos y de 20 viviendas por hectárea para la regularización de las urbanizaciones ilegales. López Toledano detalló que el modelo de ciudad que plantean es similar al actual, que tiene unas densidades de 30 viviendas por hectárea, pero en los nuevos barrios la mitad de la superficie serán grandes suelos públicos reservados a grandes parques y zonas verdes y a albergar grandes equipamientos que necesitaría una ciudad que crece, como un tercer hospital, una ciudad deportiva, la ampliación del campus o un centro ferial. Las pedanías también tienen su protagonismo en el plan; en

ellas se reservan suelos para vivienda protegida y para albergar actividades productivas, que les permitan tener más servicios. Las actividades productivas se situarán, sobre todo, entre los dos grandes polígonos de la ciudad: Campollano y Romica, y la unión entre estos, por lo que el principal volumen de transporte será soportado por las vías A-31, A-32 y N-322.

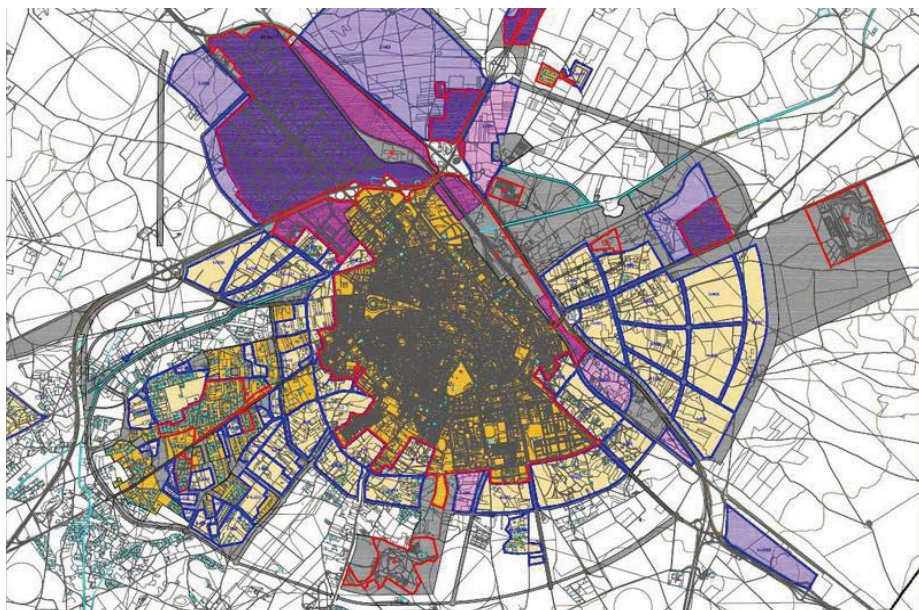
Figura 1. Estructura general y usos globales del suelo urbanizable de la ciudad de Albacete, PGOU de 1999.



Fuente: PGOU 1999.

Uno de los objetivos del nuevo plan es que la ciudad tenga un crecimiento ordenado. Por este motivo, no se contempla el desarrollo de ningún sector mientras no esté aprobado el Plan Especial de infraestructuras. Además, para comenzar su desarrollo, cualquier sector deberá tener entre sus sectores vecinos suelo urbano consolidado o con la urbanización básica ejecutada.

Figura 2. Estructura general del POM de Albacete en elaboración.



Fuente: POM en elaboración.

4.3. Ciudad Real

La evolución de Ciudad Real ha seguido un largo proceso de aletargamiento hasta 1983, año en el que se crea la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha, y se inicia un incremento del número de funcionarios y de servicios en la ciudad, consolidándola como un enclave de orientación claramente terciaria. Este proceso se ha acelerado y completado durante los últimos 20 años con la puesta en funcionamiento de la Universidad de Castilla La Mancha (1985), que supuso para Ciudad Real la ubicación de uno de sus campus y la sede del rectorado. El despegue de esta ciudad sería impensable sin tener en cuenta también la llegada de la alta velocidad ferroviaria en 1992. Unido a la nueva estación del AVE, la mejora de las vías de acceso rápido a la capital, como la autovía del Sur Madrid-Sevilla (A-4), la autovía de los Viñedos (A-43), y la autovía Valencia-Lisboa (A-41), están generando un nuevo proceso de integración y aumento de la dependencia del territorio que le circunda, fortaleciendo su capitalidad, al haberse convertido en un polo de accesibilidad privilegiada, dando lugar a interesantes expectativas y proyectos para

todo el corredor Ciudad Real-Puertollano. Estos hechos han determinado que en Ciudad Real se esté produciendo una evolución diferente a la que había experimentado hasta los años ochenta. Sus consecuencias se dejan notar tanto en su crecimiento demográfico como en el urbano y, en algunos casos, en un desarrollo económico considerable que afecta al florecimiento y auge de algunas funciones urbanas: nuevos tejidos residenciales, establecimientos de la función industrial, nuevas áreas de servicio (Pillet, 2005).

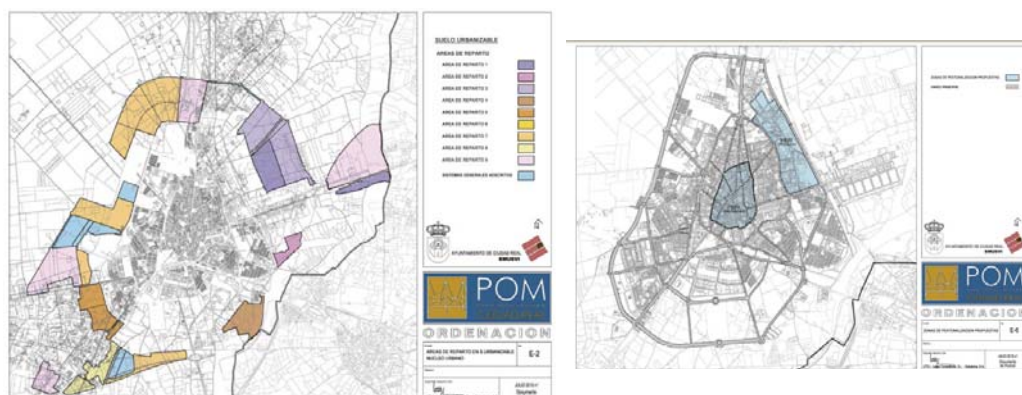
Si en una primera fase el crecimiento de Ciudad Real se debió a los factores propios de una pequeña capital de provincia con servicios puramente provinciales, en la década de 1991-2001 con la llegada del AVE y la creación del campus universitario la ciudad pierde parte de su importancia a favor de Miguelturra por la fuerte especulación del suelo que se produjo en la capital; en el siguiente quinquenio será cuando los deseados efectos de estos factores externos queden reflejados en el crecimiento demográfico, consolidando el peso de Ciudad Real en su pequeña área urbana. En Ciudad Real la llegada del AVE y la puesta en funcionamiento del nuevo campus han venido asociados a una gran cantidad de expectativas que han incidido en el desarrollo de la ciudad y que han contribuido al crecimiento y renovación urbana, pasando de aproximadamente 3 km² de suelo urbano en 1980 a 11 km² en 2009 y a una significativa renovación del parque inmobiliario, en el que más del 50% de los edificios tienen menos de 20 años.

El incremento del suelo artificial en Ciudad Real desde el año 2001 al 2007 y más específicamente del suelo urbano ha sido de 342 ha o lo que es igual un 20,87%, lo que supone 57 ha al año (Rodríguez, 2011). Cabe destacar, según datos de *Corine Land Cover*, que entre los años 1987-2000, el incremento de suelo artificial fue de 32,29%. Por tanto, se ha desacelerado el crecimiento de la urbanización, debido a la fuerte intensidad sufrida en el periodo anterior (Rodríguez, 2011: 600).

Ciudad Real cuenta todavía, a día de hoy, con un PGOU aprobado en 1997, pero desde 2006 tiene en elaboración un nuevo POM, cuyo avance se presentó en julio de 2010 y cuya autoría se debe a la UTE L. Lasso Consultores S.L.-Soluziona, S.A. El director del equipo redactor del POM de Ciudad Real, Luis Lasso, fue el encargado de exponer los principales objetivos de este documento y las líneas básicas de actuación para los próximos doce años. En primer lugar, citó algunas de las carencias que a día de hoy se observan en Ciudad Real y destacó en materia de transportes la falta de conexión entre las estaciones de tren y autobús, la falta de conexión directa con la capital regional y la descoordinación entre el AVE y el Aeropuerto. En lo que a dotaciones se refiere, Lasso indicó que la capital goza de niveles

altos de equipamientos, pero sostuvo que existen carencias de zonas verdes de proximidad en los barrios. Las previsiones que se recogen en el avance del nuevo POM son las siguientes: el crecimiento de la ciudad se articulará en torno al centro histórico y se crearán nuevas áreas de actividad utilizando las diversas infraestructuras para el desarrollo y la generación de riqueza. Luis Lasso citó también la integración funcional entre el núcleo urbano y los anejos Valverde y Las Casas a través del establecimiento de vías de enlace al margen de las actuales carreteras y la consideración como elementos importantes para el futuro de la ciudad del Aeropuerto Central y el Reino de Don Quijote.

Figura 3. Distribución de áreas de reparto en suelo urbanizable (izquierda) y zonas de peatonalización propuestas (derecha).



Fuente: Avance del POM de Ciudad Real, 2010.

En lo que respecta a tráfico y movilidad, el director del equipo redactor del POM citó como cuestiones principales la mejora de la accesibilidad del transporte; la instalación de aparcamientos disuasorios fuera de rondas; el cierre de la ronda estableciendo una plataforma reservada al transporte público y por donde podría discurrir el tranvía; el establecimiento de un viario estructurante encaminado a crear grandes recintos o islas en las que el peatón sea el elemento básico y que reportarán mejoras en cuanto al tráfico y el ruido; la creación de una ronda este, ejecución de la segunda ronda o instalación de carriles bici dentro de la ciudad, buscando también la cercanía con Valverde y Las Casas, potenciando así el uso de este medio de transporte.

La peatonalización de dos grandes áreas de la ciudad (Figura 3) –el centro histórico y el conjunto de la Universidad– es una de las grandes apuestas de futuro que se reflejan en el avance del POM así como la creación de un gran intercambiador de medios de transporte –trenes, autobuses y taxis– en la estación del AVE.

Otras cuestiones relevantes son el reconocimiento de los diseminados, la conservación de las alineaciones del núcleo histórico, la regulación y homologación de las alturas en el núcleo urbano, la apuesta por la vivienda colectiva frente a la unifamiliar, la ruptura de la barrera urbana del ferrocarril, la conservación del patrimonio, la creación de nuevos suelos terciarios, la terciarización del polígono Larache o la incorporación a la ciudad de La Atalaya como espacio verde.

4.4. Cuenca

El municipio de Cuenca se ha caracterizado tradicionalmente por su debilidad a la hora de romper el aislamiento y convertirse en un polo de dinamización socioeconómica de su entorno rural provincial, o lo que es lo mismo, su limitada capacidad para organizar un área funcional a escala provincial (Troitiño, 1985). El origen de esta situación parece estar, a tenor de lo que indican todos los estudios, en el limitado dinamismo de su economía, su enclavamiento en un entorno territorial regresivo con bajas densidades de población, el mantenimiento de flujos emigratorios y un fuerte proceso de envejecimiento.

La últimas dos décadas apuntan un débil pero sostenido crecimiento, que se nutre de la incorporación de efectivos poblacionales procedentes de los núcleos rurales de su entorno provincial y que parece haberse animado a partir de la segunda mitad de los años noventa con la llegada de inmigrantes extranjeros. Este proceso de succión o sangría demográfica sostenida tiene, como no podía ser menos, unas consecuencias extremadamente negativas sobre el envejecimiento y despoblación provincial, circunstancia que en el futuro podría acabar revirtiendo y parcialmente hipotecando el futuro de la capital.

Si nos detenemos brevemente en las actividades económicas y funciones urbanas de la ciudad de Cuenca, indudablemente la función hostelera y turística, que ya comenzaba a consolidarse a principios de la década de los noventa ha sido una de las más beneficiadas por una serie de factores favorables: un conjunto histórico de indiscutible valor cultural, marcada singularidad y atractivo estético y paisajístico (García Marchante, 2003; Troitiño, 1995, 1998a, 1998b; VV.AA., 1983), la proximidad geográfica de grandes núcleos urbanos como Madrid y Valencia, principales emisores de visitantes y turis-

tas, y las políticas de apoyo decidido al desarrollo turístico de la ciudad (Plan de Dinamización Turística de Cuenca). El potencial de una posición geográfica privilegiada, próxima a recursos paisajísticos de montaña de gran valor natural y excelente calidad ambiental, unido a la creación de equipamientos e iniciativas como el Museo de Arte Abstracto, la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, el Museo de las Ciencias, el Centro de Interpretación Ars Natura, etc. justifican el notable incremento de turistas y consiguientemente de establecimientos hoteleros, restauración y empleo generado en el sector.

No obstante, si puede hablarse de un sector que ha experimentado un crecimiento explosivo desde principios de la década de los noventa del pasado siglo hasta el año 2007 ése es sin duda la construcción. Animado por el boom inmobiliario, dentro de una coyuntura económica que favoreció la inversión y el ahorro especulativo en bienes inmuebles (bajos tipos de interés, inestabilidad del sector bursátil, desgravaciones y ayudas directas a la compra de vivienda, etc.), el sector de la construcción se ha erigido en uno de los pilares fundamentales de la economía urbana, siempre en estrecha relación con el crecimiento y desdoblamiento espacial de la ciudad y la importantes inversiones en obra pública. Si la interpretación directa, a partir de los datos de estructura económica por sectores, no deja lugar a dudas, otros indicadores como la evolución del Impuesto de Bienes Inmuebles, sobre bienes de naturaleza urbana en Cuenca, contribuyen a reforzar las tesis esbozadas. De hecho, el presupuesto municipal, que se multiplicó por cinco a lo largo de los años 80 del pasado siglo, se ha visto animado por la dinámica inmobiliaria. Un rápido y somero análisis comparativo entre los ritmos de crecimiento de la población empadronada y el de los impuestos recogidos sobre bienes de naturaleza urbana ponen de manifiesto el desajuste entre el incremento teórico de habitantes y el del tejido construido.

De forma complementaria, resulta ilustrativo recordar que las figuras y documentos de planeamiento urbanístico en vigor (PGOU de 1995) ya habían previsto del orden de 2.300.000 m² de suelo residencial urbanizable para un plazo de cuatro o cinco años. En la actualidad parte de los trece sectores de uso residencial a urbanizar ya están desarrollados o se encuentran en trámite o en estudio, pero finalizado este proceso, y de cumplirse la previsiones, la oferta del mercado inmobiliario se incrementará en un número máximo de 5.542 nuevas viviendas, en tipologías que van de colectivo en altura a unifamiliar aislada o pareada y dispersándose hacia otros asentamientos del término municipal, es decir un incremento neto del 35% sobre las censadas en el año 2001.

Con el fin de visualizar espacialmente la huella de este crecimiento en términos de urbanización y edificación sobre el suelo urbano-urbanizable de

la ciudad de Cuenca hemos recurrido a una consulta masiva de la base del catastro virtual de urbana, identificando en rojo todos aquellos suelos urbanizados y edificados desde enero de 1996 hasta mayo de 2011. El resultado aparece reflejado en la figura 4 donde puede apreciarse el importante volumen y extensión de los suelos ocupados a lo largo de esos quince años, más de un tercio del total de los suelos previamente utilizados por edificaciones e infraestructuras de uso urbano.

Figura 4. Suelo urbanizado (en rojo) entre enero de 1996 y mayo de 2011 en la ciudad de Cuenca.



Fuente: Catastro virtual de urbana de Cuenca, elaboración propia.

La norma que rige el urbanismo conquense sigue siendo a día de hoy el Plan General de Ordenación Urbana aprobado en el año 1995, complementado por el Plan Especial de Ordenación, Mejora y Protección del Casco Antiguo de Cuenca y sus Hoces, aprobado definitivamente el año 2000 (Alonso Velasco, 2002). El contexto en el que se gesta el nuevo Plan de Ordenación Municipal, nunca aprobado, coincide con las expectativas despertadas por la histórica mejora de las comunicaciones que gravitaba sobre la ciudad. Tras el acuerdo político alcanzado en junio de 2001 para el trazado de la nueva red de alta velocidad, que uniría la capital del Estado con la Comunidad Valenciana y Murcia, la ciudad de Cuenca quedó incluida en ese itinerario principal. Esto venía a resolver, en parte, los problemas de accesibilidad que la habían mantenido al margen de la dinámica de desarrollo que en el último cuarto de siglo habían experimentado gran parte de las ciudades españolas y que en el tema del ferrocarril se produjo por la decisión tomada en 1970 por el gobierno de Franco de conceder preferencia a la línea de ferrocarril que unía Madrid con Valencia por Alcázar de San Juan abandonando el trazado por Cuenca. Por otra parte, tras largos años de debate político y de presión social en la calle sobre la construcción de un tramo de autovía que uniera a la ciudad con la localidad de Tarancón, se comenzó su construcción con nuevo trazado, como parte integrante de la que se ha llamado Autovía de La Mancha, que une la A-5 (desde Maqueda por Toledo, Ocaña hasta Tarancón) con la A-3. Aunque a un ritmo menos rápido que el deseado, y tras tres inauguraciones de tramos parciales, la autovía quedó definitivamente completada en la primavera del pasado año 2010, poco antes de que en el mes de diciembre del mismo año entrara en servicio la línea de AVE Madrid-Valencia, con estación en la ciudad de Cuenca. La posibilidad de llegar a Cuenca por autovía cambiaba la percepción de su situación geográfica y, sobre todo, la de sus dificultades topográficas especialmente acentuadas en invierno, por lo que se esperaba que fuera un elemento de dinamización más que favoreciera las expectativas de la sociedad conquense.

Parecía, pues, urgente la redacción de un nuevo Plan General de Ordenación Urbana en el que se contemplaran los siguientes aspectos: la ubicación de la nueva estación del tren de alta velocidad, el trazado de la autovía, la solución a la actual estación de RENFE y a los terrenos de su propiedad y su conexión con la Cuenca de los noventa.

Así pues, en enero de 2003, el entonces equipo de Gobierno del ayuntamiento de la ciudad, en aquel momento en manos del PSOE, contrató la

redacción del nuevo POM² con la empresa PROINTEC que dio comienzo a los trabajos del Avance del POM y, a lo largo del verano de 2006 se procedió al trámite de información pública del documento. Las previsiones iniciales del POM no dejaban de ser llamativas, ya que clasificaba entre suelo urbano y urbanizable 2.948 has., en las que se preveía acoger hasta 230.726 habitantes, considerando tamaños medios de vivienda de 120 m², una extensión muy superior a la del vigente PGOU. Las bajas densidades de población, muy por debajo de los 100 hab/ha., ponían en entredicho la viabilidad del pequeño comercio y el transporte público, que por debajo de ciertas densidades dejan de ser rentables.

La propia memoria del POM reconocía expresamente que la cantidad de suelo clasificado era muy superior a la que sería necesaria para cubrir cualquier previsión del crecimiento de la población, pero justificaba indirectamente esta generosidad con tres tipos de argumentos:

Se partía del principio de que la clase de suelo residual era el urbanizable, es decir, que debía clasificarse como tal todo suelo que no fuera urbano ni tuviera valores intrínsecos que aconsejaran la preservación del medio natural.

La clasificación de suelo urbanizable debía sobredimensionarse para ampliar la oferta de suelo y abaratar los precios.

El POM no debía entenderse como un proyecto terminado y vinculante, sino como una mera “imagen de referencia”, sobre la que se irían concretando con el tiempo los sucesivos proyectos; esta imagen tenía que ser amplia y flexible, porque “el planificador no puede ni debe cerrar el camino a propuestas imaginativas”.

Desde un punto de vista jurídico, esta forma de entender la clasificación del suelo estaba en consonancia con la liberalización propuesta por el Real Decreto-Ley 4/2000, que modificó, entre otros, el art. 9.2 de la Ley 6/1998 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, pero no debemos olvidar que este artículo fue modificado de nuevo por la Ley 10/2003 retomando el punto de vista clásico de nuestro sistema jurídico, en el sentido de que debía clasificarse como no urbanizable o rústico el suelo que no debiera ser urbanizado en función de criterios de racionalidad territorial o urbanística, con independencia de sus valores naturales. Además, la legislación autonómica siempre ha considerado que la clasificación del suelo de los POM debe justificarse a partir de previsiones de expansión urbana para los doce años siguientes (art. 24.1

.....
² De forma casi simultánea, el ayuntamiento puso en marcha la elaboración del *Plan Estratégico de Dinamización Económica de Cuenca*, que inició la fase de diagnóstico en otoño de 2002 y presentó los resultados de dicha fase en la primavera de 2003.

TRLOTAU), sin perjuicio de que se establezcan instrumentos que flexibilicen el desarrollo urbano en caso necesario mediante la programación de actuaciones urbanizadoras en suelo rústico de reserva.

Debemos entender, por lo tanto, que una clasificación tan amplia no estaba justificada desde el punto de vista jurídico. Desde un punto de vista práctico podemos afirmar, además, que la renuncia a limitar la dimensión del suelo urbanizable en función del desarrollo previsible a medio plazo no ha tenido nunca los efectos beneficiosos esperados por las políticas liberalizadoras, sino justamente los contrarios: la retención especulativa del suelo clasificado, y la imposición de soluciones predefinidas a los encargados de gestionar el futuro desarrollo del plan sin que conociéramos, a ciencia cierta, cuáles serán las circunstancias, condicionantes y prioridades de la ciudad en el momento en el que se ejecuten las distintas actuaciones urbanizadoras.

Por otra parte, la experiencia nos dice que la mayor oferta no siempre conduce a la bajada de precios y el caso del suelo es uno de los ejemplos más claros. Por otra parte, el aumento del suelo clasificado no conduce necesariamente a un aumento de la oferta; para que este aumento se produzca debemos contar con la voluntad de los propietarios y éstos siempre seguirán la estrategia que consideren más conveniente para obtener el mayor beneficio posible del suelo, que suele ser la retención especulativa. Si queremos que los precios bajen debemos poner los medios necesarios para evitar esta retención y el más evidente es evitar el “refugio” de la clasificación del suelo, con los derechos adquiridos que esta situación conlleva.

En cuanto al sentido del planeamiento, el contenido y los efectos del POM están definidos en el *Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística* (TRLOTAU) por lo que no se trata de una imagen de referencia no vinculante, sino de un instrumento que iba a tener efectos jurídicos, económicos y urbanísticos directos sobre el futuro de Cuenca, incluso sobre los emplazamientos en los que no llegaran a aprobarse los PAU que lo desarrollaran a nivel de ejecución. A tenor de la ley, la aprobación del POM implicaría la previsión de una ciudad de más de 230.000 habitantes (los futuros PAU ya no tendrían que someterse a evaluación), el visto bueno a un diseño de detalle del que lo menos que se podía decir era que estaba poco estudiado y que afectaba a la mayor parte de esta misma ciudad y, sobre todo, la posibilidad de urbanizar un territorio inmenso declarado como urbanizable sin solución de continuidad.

En lo que respecta a la estructura urbana propuesta, el POM reconocía implícitamente que las grandes decisiones estructurales, como la ubicación

de la estación del AVE o el trazado de las nuevas carreteras, ya estaban tomadas, y se limitaba a rellenar el espacio existente entre la ciudad construida y las futuras infraestructuras territoriales del sudoeste, dando satisfacción al impulso especulador que siempre acompaña a los anuncios de construcción de éstas últimas. A primera vista, la gran extensión del suelo urbanizable y el diseño de detalle del suelo vacante daban una apariencia de racionalidad a los planos del POM, pero ésta se perdía cuando se intentaba analizar, una a una, las propuestas para los problemas estructurales que hoy tiene Cuenca, como la barrera del ferrocarril convencional, el parque lineal del Júcar o el ajuste de sus bordes a la realidad topográfica.

Los problemas detectados y el proceso de discusión y debate que se generaron explican que el equipo municipal en el poder no consiguiera sacar adelante la aprobación definitiva del Plan, ni tampoco el nuevo gobierno local salido de las elecciones municipales en la primavera del 2007, que a partir de ese momento pasó a manos del PP. Desde entonces, el Plan ha experimentado diversas modificaciones, respondiendo a los informes de las distintas instituciones implicadas en su revisión, pero sin lograr su aprobación definitiva, por lo que desde hace varios años el urbanismo de la ciudad se mueve apoyado en modificaciones sucesivas del PGOU vigente y en propuestas estratégicas integradas en el proyecto *Cuenca Revitaliza*, que, elaborado con el apoyo de una asesoría externa y presentado en el otoño de 2008, constituye el Plan de Ciudad, por el que apostaba la inmediatamente anterior corporación municipal.

En estos momentos el proceso de aprobación del POM se encuentra paralizado y con pocas expectativas de salir adelante. A los problemas de adecuación al marco regulador vigente, se añaden, más recientemente, los desacuerdos entre la empresa redactora PROINTEC y el propio ayuntamiento, que parece amenazar con la rescisión definitiva del contrato. Por si todo ello fuera poco, el panorama urbanístico de Cuenca ha cambiado desde que hace ocho años se contrató la redacción del POM; en el actual contexto de crisis y parálisis inmobiliaria y tras las elecciones municipales de mayo de 2011, que devolvieron la alcaldía a manos del PSOE, la mayor parte de las manifestaciones políticas parecen apostar por la re-elaboración del POM y su adaptación al nuevo contexto y necesidades de la ciudad.

En definitiva, la creciente expansión del suelo urbano/urbanizable en el municipio ha respondido más a intereses especulativos que a una demanda manifiesta por parte de la población residente, así como la imposibilidad de elaborar un nuevo plan durante la última década ha impedido afrontar el crecimiento urbano con criterios de sostenibilidad y contar con un proyecto

de ciudad coherente. En estos momentos proyectos como la *Nueva Área Donacional "El Terminillo"*, donde se está construyendo el futuro Hospital Universitario y donde se levantará el Palacio de Congresos, no están incluidos ni en el planeamiento vigente ni en el POM pendiente de aprobación, habiendo sido tramitados y aprobados mediante la figura de *Proyectos de Singular Interés*, que según define art 19.1 del TRLOTAU y 13 del RP tienen por objeto la ordenación y el diseño, con carácter básico y para su inmediata ejecución, de actuaciones de relevante interés social o económico en el ámbito regional.

Por su parte, un número significativo de desarrollos urbanos a lo largo de la última década han precisado de la aprobación de modificaciones del planeamiento vigente, en algunas ocasiones partiendo directamente de suelo rústico y en otras modificando su inicial asignación del suelo a equipamientos generales. Por todo ello, no parece aventurado concluir que Cuenca, al igual que otras muchas ciudades españolas, ha experimentado un crecimiento urbanístico exagerado, desordenado y cada vez más dirigido por las empresas y no por los intereses generales, con la consiguiente artificialización de un volumen de suelo ingente a lo largo de los últimos diez años Vázquez y Martínez, 2011).

4.5. Guadalajara

En Guadalajara, desde el año 2001 al 2007 el suelo de naturaleza urbana ha crecido 834,36 ha, o lo que es igual un 78,16%, lo que supone 144 ha al año, el segundo mayor incremento de las capitales provinciales de la región después de Toledo (Rodríguez, 2011: 598). Cabe destacar, según datos de *Corine Land Cover*, que entre los años 1987-2000 el aumento de superficie artificial fue de 47,94%. Por tanto, en el último periodo se ha crecido casi el doble en la mitad de tiempo, lo que ha significado una fuerte aceleración del crecimiento de la urbanización.

El modelo de ocupación del suelo se concentra a lo largo del corredor del Henares, que vincula dos núcleos: uno dentro de Castilla La Mancha, que es la ciudad de Guadalajara y el otro fuera de ella, que es Madrid y su área metropolitana. En torno a Guadalajara se ha conformado un área urbana supramunicipal extensa y consolidada en la que se incluyen: Cabanillas del Campo, El Casar, Alovera, Azuqueca de Henares, Fontanar, Galápagos, Pioz, Torrejón del Rey, Uceda, Valdeaveruelo y Villanueva de la Torre. En una segunda área, y con menor intensidad, aparecen: Chiloeches, Torija, Caspuelas, Horche, Valdeconcha, Ciruelas, Hontoba, Valdeavellano y Yunquera de Henares. La urbanización de los municipios del área urbana de Guadalajara se agrupa

en torno a las infraestructuras viarias, dando lugar a una ciudad continua; destaca en la actualidad el desarrollo sur debido a la estación del tren de alta velocidad, además de los crecimientos en torno a la capital.

La ciudad alcarreña cuenta con un Plan General de Ordenación Urbana vigente desde 1999, pero en la actualidad tienen en elaboración un nuevo POM, expuesto a información pública en noviembre de 2009 y cuyo diseño ha corrido a cargo de Ezquiaga, Arquitectura, Sociedad y Territorio, S.L. José María Ezquiaga es un reputado urbanista al que cabría definir de “progresista” por su concepción del oficio, por la aplicación de sus teorías a proyectos concretos y por su propia trayectoria profesional. No extraña, por tanto, que su designación fuera una de las últimas decisiones tomadas con Jesús Alique como alcalde. Ezquiaga mantuvo una gran actividad como planificador urbanístico en la Comunidad de Madrid en los años de Joaquín Leguina y la empresa pública Arpegio. Fue también el responsable técnico del Plan Estratégico del Corredor del Henares, planteado hace ya más de una década y auspiciado por la Junta de Comunidades y la Cámara de Comercio a instancias de Javier García Brea, que ocupó por entonces diversos cargos relevantes en la Consejería de Industria regional.

El avance propone un crecimiento para Guadalajara de 594 hectáreas de las que 133 serán para sistemas generales. La densidad media será de 45 viviendas por hectárea y se construirán un máximo de 14.873. La apuesta es clara por la vivienda en altura (pocas alturas, sí, pero en bloque). El incremento poblacional que contempla es de 30.000 personas, por lo que, según el documento, se estima que cerca del 2030 Guadalajara contaría con unos 130.000 habitantes. Teniendo en cuenta que el padrón del año 2010 arroja un total de 83.789 habitantes, las previsiones del nuevo plan supondrían un incremento del 55,1% en veinte años, ciertamente un dato excesivamente optimista.

Entre los objetivos generales en el ámbito urbano que marca este avance destacan la mejora de las relaciones internas de la ciudad a través de la intermodalidad y el transporte público, la integración del río Henares y del Campus universitario en la estructura urbana, la eliminación de la infravivienda o asentamientos irregulares y la mejora de la ciudad consolidada. No obstante, aun sobre la base teórica de reconvertir a Guadalajara en una ciudad para vivir y trabajar, lo que parece evidente es que seguirá primando su vertiente residencial. Tanto es así que las viviendas saltarán decididamente la A-2. Toda la franja que se inicia más allá de Cuatro Caminos y termina en el entronque con la Ronda Norte (un total de 154 hectáreas a pie de autovía) se ocuparán alguna vez con hasta 5.355 viviendas, dado que el redactor del POM sí deja

claro que en Guadalajara se ha acabado la edificación en extensivo, plagada de chalets y pareados. Los años de intentar el modelo americano de grandes o pequeños chalets con jardines precedidos de atascos parecen haber terminado definitivamente, al menos hasta la siguiente gran recuperación económica mundial. Para conseguir crear un suelo aprovechable ha sido necesario “pintar” sobre la planimetría del término municipal una nueva gran avenida, la llamada “Ronda Sur” (Figura 5), que enlazará la Ronda Norte y la N-320 lo más pegada posible a los escarpes de las alcarrias para así generar ese nuevo suelo en una franja que hoy sólo es sembrados, barbechos y eriales entre algún que otro olivo.

Figura 5. Avance del nuevo POM de Guadalajara. Áreas de oportunidad para el crecimiento.



Fuente: Avance del POM de Guadalajara, 2009.

El plan apuesta por una ciudad de usos mixtos: residencial y generadora de actividad económica. El suelo residencial se acompaña de medio millón de metros para oficinas e industrias, una cifra humilde si se observa lo que aún

está pendiente de desarrollar, ya que el propio municipio de Guadalajara tiene un millón de metros ya recalificado en su parte de la Ciudad del Transporte, además de los terrenos del polígono del Ruiseñor. Si a eso se une la ampliación del polígono del Henares en Marchamalo o el SI-20 en Cabanillas del Campo, la competencia parece ciertamente dura en este aspecto.

La revitalización del entorno de la actual estación de Renfe y la integración de ésta en el tejido urbano es otro de los objetivos que establece el documento, que, en líneas generales, apuesta por una ciudad de usos mixtos: residencial y generadora de actividad económica. La densidad residencial se optimizaría, alcanzando las 45 viviendas por hectárea. Desde el punto de vista de las comunicaciones, el avance contempla lo que podría denominarse una “GU 30”, resultante de la conexión de la Ronda Norte, la prolongación de la Nacional 320 y Ronda Sur.

Otro de los objetivos sería la mejora de la accesibilidad entre Taracena y el AVE. Precedidos por una banda de suelo terciario a pie de carretera, se mantiene el ya viejo proyecto de levantar al otro lado de la Ronda Norte 8.640 viviendas sobre 260 hectáreas, una promesa electoral lanzada en tiempos por el ex-consejero de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, Alejandro Gil (ahora consultor de una conocida promotora de Guadalajara) y asumida por el actual alcalde. Esa zona no queda lejos del punto de conexión propuesto para la Autovía de la Alcarria, que sería el nudo de “Las Galeras”, para enlazar con la R-2. Más complicado, y menos concreto, es el modo de enlazar la ciudad de Guadalajara con ese “satélite” que es la estación del AVE, donde ya se pueden construir viviendas para 3.000 habitantes, que deberían pagar sus impuestos en Guadalajara y a cuyo Ayuntamiento presumiblemente reclamarán también servicios equiparables a los del resto de la capital.

Una novedad respecto al Plan anterior son, por pura lógica de los acontecimientos, todos los recursos públicos que exigirá la integración del nuevo campus de la Universidad de Alcalá. El plan dirigido por J. M. Ezquiaga plantea soterrar las vías del tren en trinchera al tiempo que la estación de Cercanías debería convertirse en un centro de transporte intermodal. Cerca de esa amplia zona docente y empresarial nacerá un nuevo barrio, que en sí mismo constituye una de las grandes originalidades del POM que ahora se empieza a estudiar: el “ecobarrio” del río Henares con 878 viviendas en 21 hectáreas de un suelo, que por este motivo incrementará exponencialmente su actual valor.

Como se afirma en diversos medios de comunicación, no todo es originalidad en esta propuesta de POM, ya que se recurre a viejas melodías como la de “integrar el río en la ciudad” y hacerlo, además, mediante un parque fluvial;

la cantinela se viene entonando desde hace ya casi dos décadas en Guadalajara, con resultados cuando menos cuestionables. Y junto con las ideas, algunas sugerencias que pueden chocar frontalmente con los hábitos políticos del lugar, como la de “completar las conexiones supramunicipales en el entorno inmediato”, algo que es razonable pero al parecer inconveniente, como acredita la imposible aplicación del plan ASTRA para comunicar por autobús la capital con los pueblos de la comarca.

4.6. Toledo y Talavera

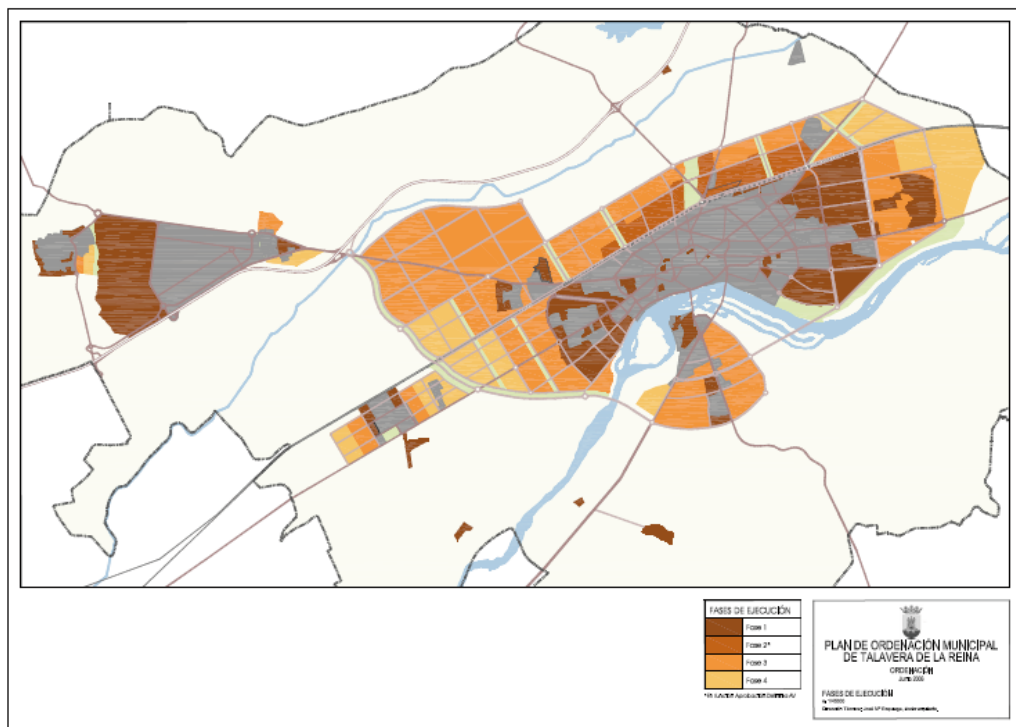
En Toledo desde el año 2001 al 2007 el suelo de naturaleza urbana ha crecido 3.807 ha o, lo que es igual, un 134,13%, lo que supone un ritmo de crecimiento de 634 ha al año. Cabe destacar, según datos de *Corine Land Cover*, que entre los años 1987-2000, el aumento de suelo artificial fue de 74,52%, es decir, no solo se ha duplicado sino que se ha incrementado fuertemente el ritmo de urbanización y ello en la mitad de tiempo (Rodríguez, 2011: 597-598). El área urbana de Toledo se caracteriza por ser un modelo policéntrico y especializado, con núcleos eminentemente residenciales y otros de actividades económicas. En ella hay una primera corona, que incluye a Cobisa, Argés, Burguillos, Nambroca y Olías del Rey, con un destino eminentemente residencial, y una segunda corona (Ajofrín, Bargas, Cabañas de la Sagra, Yuncler, Magán, Cobeja y Polán) con usos de carácter más productivo.

Junto con Talavera de la Reina es una de las ciudades con un Plan de Ordenación Municipal aprobado más recientemente, la primera en el 2010 y Toledo en 2007. En el caso de Talavera de la Reina la autoría del Plan se debe a Ezquiaga, Arquitectura, Sociedad y Territorio, S.L., mientras que Toledo encargó su plan a la empresa AUIA, bajo la dirección de Mario Muelas. Eso sí, se trata en ambos casos de POM con importantes problemas de sostenibilidad, no sólo por el volumen de viviendas previsto -Talavera plantea un nuevo POM para 46.691 viviendas hasta 2020 (Figura 6), mientras que Toledo prevé pasar de 12.318 viviendas a 49.386 viviendas en un horizonte temporal de 12 años (Figura 7)- sino también por los graves conflictos en materia medioambiental y patrimonial que se han desencadenado.

En el caso de Toledo era obligada la redacción de un nuevo Plan de Ordenación Municipal (POM) que debía sustituir el Plan General de Ordenación Urbana de 1986. Presentado en forma de avance a información pública en abril de 2005 con soporte legal en la *Ley del Suelo y de Ordenación del Territorio de Castilla La Mancha* (LOTAU), el Plan proyectaba la expansión de la ciudad por las tierras llanas de la vega del Tajo, al pie del fragmento de zócalo

crystalino que ha servido históricamente de emplazamiento a Toledo, lo que provocará la desaparición de paisajes que han contribuido a definir su personalidad y han sido immortalizados por la literatura y la pintura; por suerte han llegado a nosotros bien conservados contribuyendo a justificar la declaración de Toledo como Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO en 1986 (Zárate, 2007).

Figura 6. Fases de Ejecución del nuevo POM de Talavera de la Reina.



Fuente: POM de Talavera de la Reina, 2010.

Para una aproximación a la problemática reciente de la ciudad de Toledo, lo primero que hay que entender es su configuración como un espacio disperso y fragmentado, a pesar de que la población del término municipal sólo alcanza los 82.489 habitantes en 2010. Toledo es una ciudad compuesta por núcleos diferenciados y mal conectados, algunos muy alejados del centro histórico, como el Polígono de Santa María de Benquerencia, Valparaíso o el Cerro de la Legua. En este sentido se trata de una estructura urbana compleja, que se explica por varias razones: la naturaleza física del emplazamiento de

la ciudad histórica, rodeada por el torno epigénico del Tajo; la existencia de zonas de inundación en las vegas que obligaron en el pasado a alejar la construcción de las orillas del río; la enorme extensión de los suelos militares hasta tiempos recientes y la presencia de Zonas de Protección de Paisaje. La regulación urbanística resultante de los Planes Generales de 1964 y 1986 tuvo en cuenta la existencia de estas zonas y, aunque parte de los terrenos de la Vega Baja aparecía como suelo urbanizable alrededor del Poblado Obrero, las construcciones previstas eran de escasa altura y las densidades bajas y respetuosas con los paisajes consolidados por la Historia. Incluso, el propio Plan General de Ordenación Urbana de 1986 establecía expresamente como “suelos especialmente protegidos” las zonas correspondientes a la carretera de Madrid a Toledo, la finca de Mirabel y la Cerca, la Vega del Tajo antes y después de su paso por Toledo y la finca de San Bernardo.

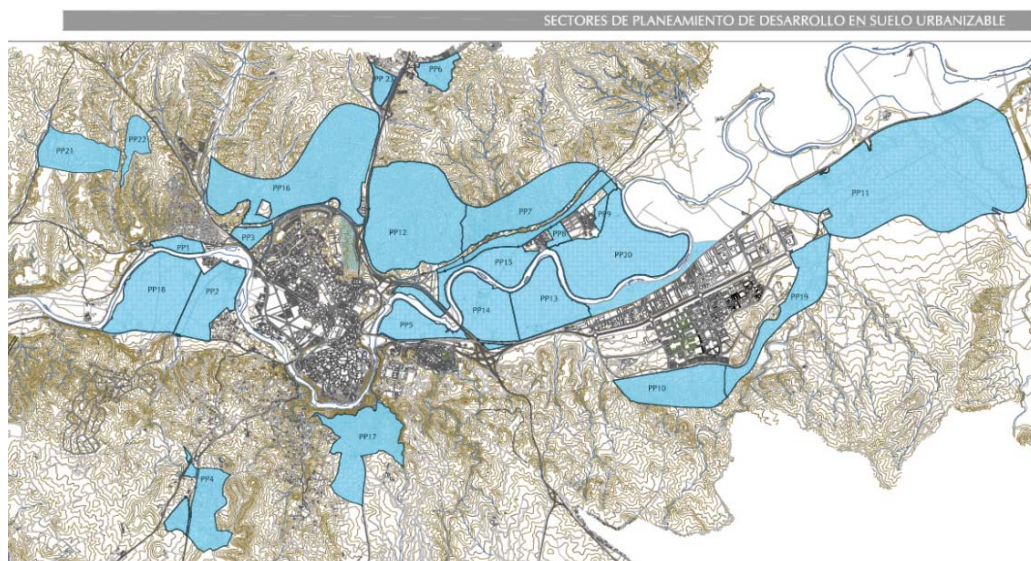
El Plan Especial del Centro Histórico (PECHT), aprobado en 1997, mantuvo también las tres zonas de protección de paisaje creadas anteriormente para conservar la silueta de la ciudad histórica: 1. Las Vegas, 2. El acceso desde la carretera de Madrid, y 3. Los Cigarrales. Finalmente, la declaración de la ciudad como Patrimonio de la Humanidad, efectuada por el Comité de Patrimonio Mundial de la UNESCO en París, en su reunión del 24 al 28 de noviembre de 1986, incluyó también las anteriores consideraciones paisajísticas como criterio de protección del conjunto histórico.

Sin embargo, las prácticas urbanizadoras de la corporación municipal y de la Junta de Comunidades durante los últimos años han acentuado de manera voluntaria la forma dispersa de la ciudad, en abierta contraposición con el objetivo de compactar la ciudad que ellos mismos utilizan como justificación del Plan de Ordenación Municipal y que constituye su eje argumental. Así, en la orilla izquierda del río, sobre el escarpe de falla que prolonga el paisaje de los Cigarrales hacia el oeste, han permitido urbanizaciones de viviendas unifamiliares tan alejadas del centro como las de Montesión (con una superficie de 75,0 hectáreas la 1ª Fase y 68,8 hectáreas la 2ª Fase) y San Bernardo (71,9 hectáreas). Al otro lado del río, en su orilla derecha, sobre un paisaje de cuevas y niveles altos de terrazas fluviales también muy distantes del centro, se levantan dos urbanizaciones recientes de baja densidad edificatoria: la de Valparaíso (71,9 hectáreas) y la del Cerro de la Legua (28,1 hectáreas). La tolerancia de los distintos planes ha llevado a una ocupación paulatina de suelos rústicos, lo que ha supuesto en muchos casos una grave amenaza a un entorno natural que reúne importantes valores ecológicos y paisajísticos. Además, la preferencia por un desarrollo de baja densidad suburbana genera un coste

excesivo para el suministro de los servicios e infraestructuras urbanísticas, que atenta contra un planeamiento sostenible económico y medioambiental (Campos Romero *et al.*, 2009, 2010).

Las urbanizaciones de la orilla izquierda, San Bernardo y Montesión, nacen como Planes Parciales dentro del Plan General de 1986 tras de cambiar la calificación de suelo especialmente protegido de la Finca de San Bernardo por la de suelo urbano. En cambio, las urbanizaciones de la margen derecha del Tajo, las antes aludidas de Valparaíso, Cerro de la Legua y las Tres Culturas, surgen como Programas de Actuación Urbanística (PAU), en el marco de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla La Mancha (Zárate, 2007: 156).

Figura 7. Suelo urbanizable y sectores de planeamiento en desarrollo dentro del POM vigente en el municipio de Toledo.



Fuente: POM del municipio de Toledo, 2007.

Las 45.000 viviendas previstas por el vigente Plan de Ordenación Municipal (POM) son las que resultarían necesarias para un horizonte poblacional estimado en 140.000 habitantes para el año 2020 (lo que supone un incremento de población a lo largo de los próximos veinte años del 69,7%, algo desmesurado, sobre todo si se tiene en cuenta que su crecimiento ha sido hasta ahora muy lento, a pesar de la proximidad de Madrid), siempre de acuerdo

con la aspiración de rebasar cuanto antes el umbral de los 100.000 habitantes y la intención de contribuir a la mejora de la financiación municipal mediante la urbanización. La superficie urbanizable es también muy extensa, 2.197,9 hectáreas, una extensión mayor que la que ocupan los barrios y zonas que integran la ciudad actual, 1.737,5 hectáreas, lo que da buena cuenta de la ambición de este Plan de Ordenación Municipal.

El desarrollo urbano previsto por el Plan de Ordenación Municipal tampoco mejora la vertebración y funcionamiento de la ciudad. La alternativa a la dispersión de los barrios actuales no es la simple edificación de los espacios libres, sobre todo los correspondientes al fondo del valle del Tajo. La urbanización próxima al río no resolverá la fragmentación de la ciudad, más aún si se tiene en cuenta que muchos de los barrios nuevos quedarán separados por vías de circulación rápida, el ferrocarril de alta velocidad (AVE) y el cauce del río. Surgirán así nuevos desarrollos urbanísticos aislados, otra vez con problemas de conexión con el resto de la ciudad y, por lo tanto, en contradicción con uno de los objetivos principales del Plan de Ordenación Municipal: *“construir un modelo territorial más equilibrado e integrado que el actual, que evite la fragmentación y desconexión de sus partes”*.

La aprobación del POM de Toledo se ha logrado sin que se haya concretado la viabilidad ambiental de las actuaciones en gran parte de los planes parciales propuestos por el Ayuntamiento de Toledo, que deja sin la adecuada planificación urbanística a la ciudad histórica y en una delicada situación a su ciudadanía y a buena parte del patrimonio natural, arqueológico y cultural existente en su término municipal. A pesar de las severas limitaciones impuestas por los preceptivos informes de la Consejería de Cultura para preservar el Patrimonio Arqueológico y por la Evaluación Ambiental elaborada por la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural para hacer lo propio con el Patrimonio Natural, resulta ininteligible y rayano con lo ilegal el hecho de que la Consejería de Vivienda y Urbanismo aprobase el POM por Orden de 26-03-2007 (DOCM Núm. 67 de 29 de marzo de 2007, pp. 8333 y ss.).

Por tal motivo Ecologistas en Acción recurrió (en septiembre de 2008) la citada aprobación ante la Sala de lo Contencioso – Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha, acompañado de la solicitud de paralización cautelar del POM porque su desarrollo produciría daños irreparables contra el medio ambiente y contra el legado histórico/cultural de la ciudad de Toledo. La demanda trasladada al TSJ-CLM se ha fundamentado en las graves deficiencias e irregularidades del expediente de aprobación tramitado por la entonces llamada Consejería de Vivienda y Urbanismo, hoy Consejería

de Ordenación del Territorio y Vivienda. Entre ellos, el incumplimiento de al menos cinco normas fundamentales, la Convención de la UNESCO para la Protección del Patrimonio Mundial, la Ley del Suelo de CLM, la Ley de Conservación de la Naturaleza de CLM, la Ley de Aguas y la Ley del Patrimonio Histórico. También se basa en que el Ayuntamiento esté manejando como válido un documento del POM contrario a los informes sectoriales emitidos durante el trámite de aprobación y al PECHT, cuyo marco es el conjunto histórico declarado, dentro y fuera de murallas. Capítulo aparte merecería la escasa atención mostrada hasta ahora por el Ayuntamiento de Toledo a todos y cada uno de los continuos requerimientos de no aprobación del POM en estas condiciones, procedentes de organismos o entidades de referencia, tales como el ICOMOS, la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, la Real Sociedad Geográfica, la Real Academia de Ciencias Históricas y Bellas Artes de Toledo o el propio Ministerio de Cultura.

Algunos de los argumentos esgrimidos en el recurso quedan demostrados cuando el propio Ayuntamiento de Toledo se ha visto obligado a denegar los proyectos de urbanización y reparcelación del Programa de Actuación Urbanística (PAU) Cristo de la Vega: esto mismo, si se cumple con la legislación vigente, se debería repetir en la mayoría de los PAU proyectados en el POM. Recordemos que la denegación del PAU del Cristo de la Vega se hace en razón de la resolución negativa y vinculante de la Dirección General de Patrimonio y Museos de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha y por deberse entender desfavorable el informe preceptivo no emitido por la Confederación Hidrográfica del Tajo. La Consejería de Vivienda y Urbanismo (entonces) debió actuar de la misma forma respecto del POM en su conjunto al conocer los informes sectoriales y, en particular, el informe elaborado por la misma Dirección General de Patrimonio y Museos con fecha 21 de marzo de 2007. El citado Informe realizado como documentación del POM, expresa literalmente en su página número 6 que el Plan de Ordenación Municipal “deroga las determinaciones del PECHT y de las Instrucciones de la Dirección General de Bellas Artes de 23 de julio de 1968”, que como dice en la línea siguiente “el PECHT establecía un período de vigencia indefinida”, o lo que es lo mismo, no es derogable y mucho menos desde instancias municipales o regionales.

El POM de Toledo tampoco tuvo en cuenta el Informe de Evaluación Ambiental Preliminar, donde se decía que “en la actualidad el municipio no cuenta con el abastecimiento de agua necesario para asumir la demanda estimada en los nuevos desarrollos”, o que “todos los terrenos que albergan Hábitats y Elementos Geomorfológicos de Protección Especial existentes en el término

municipal (ver apartado D-2), deben clasificarse bajo la categoría de Suelo Rústico No Urbanizable de Protección Natural”, y además que “se ha observado un gran incremento de la superficie de suelo urbanizable, en torno a un 40%, lo que supone un aumento de un 53% de la superficie construida. El cambio sustancial del planeamiento parece excesivo desde el punto de vista de la sostenibilidad del municipio, una ciudad de 83.108 habitantes en 2011 y 37.880 viviendas en ese mismo año, 4.030 de las cuales están vacías (10,6%), y en la cual se aprueba un nuevo Plan de Ordenación Municipal en 2007 que califica suelo para un potencial de en torno a 49.000 nuevas viviendas (aunque según sea la fuente, mediática o administrativa, ese total fluctúa) en un contexto marcado por la crisis financiera e inmobiliaria. Todo ello para una ciudad que pasa de 63.561 habitantes en 1991 a 69.450 en 2001 y 83.108 en 2011, es decir un incremento poblacional entre 1991 y 2011 del 30,7%; por su parte la evolución del parque de viviendas en las mismas fechas va de las 22.143 censadas en 1991 a las 30.082 viviendas de 2001 para llegar a las 37.880 viviendas en 2011 o, lo que es lo mismo, un incremento del 71%. En cualquier caso, el Plan de 2007 contempla un crecimiento demográfico para Toledo de 23.000 habitantes más en el 2025, lo que implicaría una necesidad adicional de 10.000 viviendas. No obstante, como ya hemos mencionado, el propio POM acabó calificando suelo urbanizable para un total de 49.000 nuevas viviendas (Ayuntamiento de Toledo, 2007: 17).

Cuando se trata de planificar el desarrollo de un territorio, se trata precisamente de eso, de establecer un modelo ordenado y sostenible de crecimiento de la ciudad que considere todas y cada una de las variables que puedan afectar al uso de dicho territorio según las clasificaciones del suelo, es decir, según corresponda a cada zona en función de sus valores patrimoniales, y así concretar la idoneidad de cada sector de cara a alojar un determinado tipo de uso. Acción ésta, la de planificar, difícilmente abordable cuando el POM ha sido aprobado en precario, por urgencias electoralistas tanto del PP como del PSOE dejando sin resolver aspectos tan preocupantes como el injustificado incremento en el número de viviendas para la ciudad de Toledo, el ineficiente transporte público, el futuro de la gestión de los residuos o de la conservación de los valores patrimoniales de la Vega Baja, la Huerta del Rey, la Playa de Safont o de las escasas aunque magníficamente conservadas manchas de monte y matorral mediterráneos del término, tales como Pinedo, la Fuente del Moro o las Dehesas de San Bernardo, Hernán Páez, Aguanel o Aceituno. La falta de una normativa en Castilla La Mancha que implique contemplar el paisaje como elemento fundamental del territo-

rio, de acuerdo con las pautas marcadas por el Convenio Europeo del Paisaje de 2000, es un elemento más en detrimento de los paisajes culturales toledanos amenazados.

En el caso concreto de la Dehesa Aceituno, Ecologistas en Acción de Toledo y la Plataforma por Toledo han expresado su ya reiterado rechazo a la ubicación del Vertedero de RSU del Área de Gestión nº 7 de Toledo Centro-Norte en esta valiosa zona, al considerar un fraude desde el punto de vista urbanístico el mero hecho de que el Consorcio de Servicios Públicos Medioambientales y la propia Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural hablen de fechas de construcción del vertedero, de inicios de trámites de expropiación y otras elucubraciones varias, cuando los propios estudios ambientales asociados al POM de Toledo y las limitaciones al mismo interpuestas por la misma Consejería ponen claramente de manifiesto el importante valor ambiental de la Dehesa del Aceituno y la no idoneidad de ésta para alojar un vertedero, sino todo lo contrario.

En este contexto, instituciones y colectivos como Ecologistas en Acción y Plataforma por Toledo entienden que el Plan de Ordenación Municipal de Toledo va a crear un clima de inseguridad jurídica inaceptable, va a tensionar la vida social de la ciudad y, lo que es peor, poner en peligro la catalogación de la ciudad como Patrimonio de la Humanidad. De hecho, ya en su día la suspensión del PAU Vega Baja introdujo indirectamente cuotas de incertidumbre respecto al desarrollo urbanístico del propio Plan de Ordenación Municipal, al margen de los problemas suscitados por la venta y adjudicación de parcelas en la zona a numerosos promotores inmobiliarios, entre ellos la propia Empresa Municipal de la Vivienda. Una primera parte de la financiación de las obras previstas en la zona saldría de las plusvalías y de los beneficios obtenidos por la construcción y urbanización de la Vega Baja. Todas esas circunstancias, añadidas a las señaladas anteriormente, permiten concluir que el Plan de Ordenación Municipal no es “sostenible”, a pesar de utilizarse reiterativamente este calificativo en su memoria justificativa y dudosamente contribuirá a mejorar la calidad de vida de los toledanos. Ante esta situación y dado el contexto de dinamismo económico en el que todavía se aprueba el plan, en el que la vivienda interviene más que como bien de consumo como producto de inversión para un sector amplísimo de la sociedad, el Plan de Ordenación Municipal de Toledo aparece básicamente como una operación especulativa y la planificación, lamentablemente, como un instrumento a su servicio.

5. CONCLUSIONES

Castilla La Mancha es una Comunidad Autónoma que ha tenido una génesis peculiar, fruto de la unión de diferentes territorios y ausente de una identidad regional fuerte. El tránsito hacia una ordenación del territorio acorde con las disposiciones académicas, técnicas y políticas se realiza a un paso quizá más lento que en otros ejemplos españoles (Cataluña, País Vasco, Andalucía, etc.), lo que ha permitido que ciertos procesos urbanísticos y territoriales hayan tenido menos dirección institucional. Sigue existiendo un fuerte peso del planeamiento urbanístico y de las políticas sectoriales, aunque los pasos recientes parezcan conducir a un futuro más acorde con el tratamiento integral del territorio parece cada vez más cerca. Con el reciente POT ET-CLM esperamos que se abra un debate regional en el que la ordenación del territorio regional pase a ocupar un nuevo protagonismo, esperamos que para mantenerse, evolucionar y continuar aprendiendo.

En cualquier caso, la necesidad de corregir los conflictos, tensiones e impactos territoriales y ambientales que ha causado la ausencia de un modelo de planificación integrada hasta la fecha, ha hecho que en los últimos años la ordenación del territorio haya cobrado protagonismo. La estrategia en los primeros POT ha sido esencialmente reactiva destinada a dar respuesta a conflictos concretos y evoluciona en lo que hemos considerado como un proceso de *aprendizaje territorial* que cambia con el POT ET-CLM hacia una visión prospectiva (Plaza *et al.*, 2011).

Hasta fechas recientes la práctica de la política territorial de Castilla La Mancha ha hecho que las decisiones de las autoridades regionales se tomaran sólo cuando los problemas se habían planteado, generalmente tarde, y cuando los procesos especulativos de urbanización ya habían impuesto la fuerza de los hechos. Por otra parte, el funcionamiento perverso de *la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla La Mancha* (LOTAU) está haciendo que los “agentes de urbanización”, es decir los promotores privados, estén marcando las pautas de la ocupación del territorio a través de los PAU. Las corporaciones municipales y la Consejería de Vivienda y Urbanismo se limitan a una tímida supervisión y a su aprobación, con frecuencia antes de que existan estudios de impacto medioambiental, de dotación de servicios e infraestructuras y, por supuesto, nunca de paisajes, que no son obligatorios.

Buen ejemplo de todos estos procesos son los Planes de Ordenación Municipal de las seis principales ciudades de la región. Albacete, Guadalajara y Ciudad Real, que tienen sus nuevos POM en proceso de elaboración con pre-

sentación de avances entre 2009 y 2011, han moderado de forma significativa sus clasificaciones de suelo urbanizable, a pesar de lo cual sus expectativas de crecimiento no dejan de ser infundadamente optimistas. Si bien introducen modelos de ciudad compacta, con densidades medias de viviendas por hectárea mínimas y una apuesta por la vivienda en altura, siguen esperando crecimientos poblacionales y/o industriales alejados de la realidad y en muchos casos dependientes de la previa aprobación de Planes Especiales de Infraestructuras. Por su parte, Cuenca, con un POM en elaboración desde el año 2003, cuyo avance se presentó en 2006, se encuentra en un callejón sin salida, incapaz de aprobar un documento modelo de insostenibilidad y crecimiento sin cortapisas, que ahora se enfrenta a su completa reestructuración o redacción *ex novo*. Por último, Talavera de la Reina y Toledo, con POM aprobados respectivamente en los años 2010 y 2007, son dos casos en los que la sensatez y sostenibilidad a corto y medio plazo están ausentes, siendo especialmente grave el caso de la capital regional, pues a los perjuicios socio-económicos y medio-ambientales añade los patrimoniales-paisajísticos.

En cualquiera de los casos considerados, no es razonable que todo el crecimiento poblacional previsto para el año 2020/2030 se adscriba exclusivamente a las nuevas áreas residenciales. Estimar que todo el aumento de población se concentrará en los PAU es simplemente una manera de justificar desarrollos urbanísticos que responden ante todo a prácticas especulativas, cuyos beneficiarios son fundamentalmente los propietarios del suelo y los promotores inmobiliarios, más que el conjunto de los ciudadanos. No se tienen en cuenta criterios de aprovechamiento del patrimonio construido y no se estudian previsibles tendencias demográficas de los barrios consolidados, por lo que es imposible conocer las viviendas que quedarán disponibles para su ocupación dentro de los horizontes temporales previstos por el Plan de Ordenación Municipal. De esta manera, se puede producir la paradoja de disponer de un importante parque residencial construido, susceptible de ser movilizado en el mercado a través del alquiler y la propiedad de segunda mano, mientras se construyen viviendas no estrictamente necesarias, a no ser, como en el caso de Toledo, sobre la base de expectativas basadas en la expansión indefinida de la aglomeración madrileña y en la llegada masiva de personas desde esa procedencia en busca de alojamiento, y/o apoyadas en el concepto-fetichista de “modelo de ciudad” que aparece en la justificación de todos los planes consultados.

En el caso de Toledo y Guadalajara, para que las expectativas generadas de construcción de vivienda se sostengan, es imprescindible que se mantenga el

actual dinamismo demográfico y económico de la capital de España durante los próximos años y, lo que es más importante y más difícil de asegurar, que parte de ese incremento poblacional se sienta más atraído por su oferta de vivienda nueva que por la del propio municipio madrileño, otras localidades del área metropolitana de la Comunidad de Madrid y los municipios del eje Madrid-Toledo y del Corredor del Henares, lo que resulta harto difícil. Por último, tampoco se valora la pérdida más reciente de crecimiento del mercado inmobiliario y que la capacidad de endeudamiento de las familias se reduzca por el aumento de los tipos de interés financieros.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y OTRAS FUENTES

- AYUNTAMIENTO DE TOLEDO (2007): *Plan de Ordenación Municipal*, Toledo.
- ALONSO VELASCO, J. M. (2002): *Cuenca: plan especial de la ciudad alta y sus hoces*. Madrid. A. V. Arquitectura y Urbanismo S.A. 408 p.
- AA. VV. (1983): *Cuenca edificada*. Madrid. Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid. 288 p.
- AA. VV. (2008): *Ordenación del territorio y urbanismo en Castilla La Mancha*. Ciudad Real. Almud, Ediciones de Castilla La Mancha. 155 p.
- CAMPOS ROMERO, M^a L., ESCUDERO GOMEZ, L.A. y RODRÍGUEZ DOMÉNECH, M^a A. (2009): “La proyección del POM sobre la nueva vivienda de Toledo”, en PILLET CAPDEPON, F. y CAÑIZARES RUIZ, M^a C. y RUIZ PULPON, A.R. (coord.), *Geografía, territorio y paisaje: el estado de la cuestión: actas del XXI congreso de geógrafos españoles*. Ciudad Real. AGE-universidad de Castilla La Mancha. 129-144.
- CAMPOS ROMERO, M^a L., ESCUDERO GOMEZ, L.A. y RODRÍGUEZ DOMÉNECH, M^a A. (2010): “Los nuevos desarrollos urbanos en la capital de Castilla La Mancha”, en CEBRIÁN ABELLÁN, F., PILLET CAPDEPON, F. y CARPIO MARTÍN, J. (coord.), *Las escalas de la geografía: del mundo al lugar: homenaje al profesor Miguel Panadero Moya*. Cuenca. Ediciones de la universidad de Castilla La Mancha. 329-356.
- CEBRIÁN ABELLÁN, F. (2000): “Los desequilibrios en la estructura urbana de Castilla La Mancha”. *Papeles de geografía*, nº 32, 45-60. Disponible en <http://www.um.es/dp-geografia/papeles/n32/04%20Los%20desequilibr%2045-59.pdf>
- CEBRIÁN ABELLÁN, F. (2007a): “Ciudades con límites y ciudades sin límites. Manifestaciones de la ciudad difusa en Castilla La Mancha”. *Boletín de la*

- Asociación de Geógrafos Españoles*, nº. 43, 221-240. Disponible en http://age.ieg.csic.es/boletin/43/11_CEBRIAN.pdf
- CEBRIÁN ABELLÁN, F. (2007b): "Transformaciones y ajustes ante las nuevas dinámicas urbanas: manifestaciones en la organización del territorio de Castilla La Mancha". *Estudios geográficos*, vol. 68, nº 262, 7-32. Disponible en <http://estudiosgeograficos.revistas.csic.es/index.php/estudiosgeograficos/article/view/1/1>
- CORCHERO, M. y CHOLBI, F. A. (dir.) (2009): *Derecho urbanístico de Castilla La Mancha*. Pamplona. Cizur Menor-Thomson Reuters-Civitas. 139 p.
- GARCÍA MARCHANTE, J. S. (2003): "Cuenca: la ciudad modelada por el agua y el hombre". *Cuadernos de turismo*, nº. 12, 179-190. Disponible en <http://www.um.es/dp-geografia/turismo/n12/Cuaderno-10.pdf>
- HERNÁNDEZ SORIA, M. A. (2007): *Informe. Urbanismo y depredación del territorio en Castilla La Mancha*. Toledo, Ecologistas en Acción Castilla La Mancha. Disponible en http://www.ecologistasenaccion.org/IMG/pdf_Informe_urbanismo_C-LM_2007.pdf
- PANADERO MOYA, M., GARCÍA, C. y CAÑIZARES RUIZ, M.C. (1999): "Continuidad y cambio en la estructura socioeconómica de las ciudades de Castilla La Mancha", en VV.AA., *Professor Joan Vilá Valentí. El seu messtratge en la geografia universitaria*. Barcelona. Universidad de Barcelona, 1153-1173.
- PILLET CAPDEPON, F. (2005): "Ciudad Real: cambios en el espacio público y en la vida colectiva con la llegada del AVE a la ciudad", en GUTIÉRREZ, O. (coord.), *La ciudad y el miedo, VII Coloquio de Geografía Urbana*. Girona. Asociación de Geógrafos Españoles y universidad de Girona, 325-334.
- PILLET CAPDEPON, F. (2010): "La planificación urbanística y estratégica y su relación con la valoración catastral en España", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 54, pp. 323-333.
- PILLET CAPDEPON, F., CAÑIZARES RUIZ, M^a C., RUIZ PULPÓN, A.R., PLAZA TABASCO, J. y SANTOS SANTOS, J. F. (2007): "Fuentes para la aplicación de la Estrategia Territorial Europea en Castilla La Mancha". *Estudios geográficos*, vol. 68, nº 263, 627-651. Disponible en <http://estudiosgeograficos.revistas.csic.es/index.php/estudiosgeograficos/article/view/71/68>
- PILLET CAPDEPON, F., CAÑIZARES RUIZ, M^a C., RUIZ PULPÓN, A.R., MARTÍNEZ, H.S., PLAZA TABASCO, J. y SANTOS SANTOS, J.F. (2010): "El policentrismo en Castilla La Mancha y su análisis a partir de la población vinculada y el crecimiento demográfico". *Scripta Nova. Revista*

- Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XIV, nº 321. Barcelona. Universidad de Barcelona. Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-321.htm>
- PINTADO MANZANEQUE, J. (2004): *Guía de Buenas Prácticas de proyectos de urbanización sostenible*. Ciudad Real. Federación de Municipios y Provincias de Castilla La Mancha, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, y Junta de Comunidades de Castilla La Mancha. Disponible en <http://pagina.jccm.es/medioambiente/publicaciones/guias/MBAurbanizacion.pdf>
- PLAZA TABASCO, J. J. (2003): “¿Es la LOTAU una ley de ordenación del territorio o una ley del suelo?”. *Formas de Arquitectura y Arte*, nº 2, 8-13.
- PLAZA TABASCO, J., MARTÍNEZ SÁNCHEZ-MATEOS, H.S. y GOSÁLVEZ REY, R.U. (2011): “La ordenación del territorio en Castilla La Mancha: estado de la cuestión y estudios de casos”. *Cuadernos Geográficos*, nº47, 493-522.
- RODRÍGUEZ DOMENECH, Mª A. (2011): “Características del crecimiento urbano en Castilla La Mancha durante el boom inmobiliario”, en GOZÁLVEZ PÉREZ, V. y MARCO MOLINA, J. A. (ed.), *Urbanismo expansivo, de la utopía a la realidad, XXII Congreso de Geógrafos Españoles*. Alicante. Universidad de Alicante, 593-604.
- TROITIÑO VINUESA, M. Á. (1985): *Cuenca: evolución y crisis de una vieja ciudad castellana*. Madrid. Editorial Complutense, S.A. 756 p.
- TROITIÑO VINUESA, M. Á. (1995): “Ciudad y patrimonio cultural: el centro histórico de Cuenca”. *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, nº 15, 741-758. Disponible en <http://revistas.ucm.es/ghi/02119803/articulos/AGUC9595220741A.PDF>
- TROITIÑO VINUESA, M. Á. (1998): “Paisaje urbano y patrimonio cultural: el centro histórico de Cuenca”, en MARTÍNEZ DE PISÓN STAMPA, E. (coord.), *Paisaje y medio ambiente*. Valladolid. Universidad de Valladolid. Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico, 117-136.
- TROITIÑO VINUESA, M. Á. (1998): “Cuenca, Patrimonio Cultural de la Humanidad: retos de futuro”, en TROITIÑO VINUESA, M. Á y GARCÍA MARCHANTE, J. S. (coord.), *Vivir las ciudades históricas: recuperación integrada y dinámica funcional*. Cuenca. Ediciones de la universidad de Castilla La Mancha. 57-86.
- VÁZQUEZ VARELA, C. y MARTÍNEZ NAVARRO (2011): “Planeamiento y evolución urbana en la ciudad de Cuenca”, en GOZÁLVEZ PÉREZ, V. y MARCO MOLINA, J. A. (ed.), *Urbanismo expansivo, de la utopía a la*

realidad, XXII Congreso de Geógrafos Españoles. Alicante. Universidad de Alicante, 765-777.

ZÁRATE MARTÍN, A.M. (2007): “Toledo. Planeamiento y especulación en ciudades históricas”. *Anales de Geografía*, vol. 27, nº 2, 151-175.

SIGLAS UTILIZADAS:

DOCM: Directrices de Ordenación de Castilla La Mancha

EMAU: Estrategia de Medio Ambiente Urbano

DIA: Declaración de Impacto Ambiental

ICOMOS: *International Council on Monuments and Sites*, Consejo Internacional de Monumentos y sitios

LOTAU: Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística

PAU: Programa de Actuación Urbanística

PDSU: Proyectos de Delimitación del Suelo Urbano

PECHT: Plan Especial del Centro Histórico

PEIT: Plan Estratégico de Infraestructuras de Transporte

PEN: Plan Energético Nacional

PGOU: Plan General de Ordenación Urbana

PHN: Plan Hidrológico Nacional

POM: Planes de Ordenación Municipal

POT ET-CLM: Plan de Ordenación del Territorio “Estrategia Territorial” de Castilla La Mancha

POT: Planes de Ordenación Territorial

PSI: Planes de Singular Interés / Proyectos de Singular Interés

RP: Reglamento de Planeamiento

RSU: Residuos Sólidos Urbanos

TRLOTAU: Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística

ZEPA: Zona de Especial Protección de las Aves

LAS PERIFERIAS RESIDENCIALES BLOQUEADAS ENTRE EL “BOOM” Y LA CRISIS. EL CASO DEL PAU DE ARROYO DEL FRESNO EN MADRID*

Marta Lora-Tamayo Vallvé
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)
mlorat@der.uned.es

Amaya Casado Echarren
Ayuntamiento de Madrid
amayacasado@der.uned.es

Palabras clave: Programa de Actuación Urbanística, urbanismo concertado, urbanismo concesional, Arroyo del Fresno.

1. INTRODUCCIÓN

Tras unas primeras manifestaciones del urbanismo concesional en el modelo español, articuladas a través de distintas técnicas de gestión y ejecución del planeamiento que permitieron la desvinculación del derecho de propiedad del derecho a urbanizar, centradas fundamentalmente en el uso de la potestad expropiatoria, podemos decir que la figura de los Programas de Actuación Urbanística (PAU) tienen su origen en el, ahora supletorio, Texto Refundido sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril (TRLR 76). En este primer momento los PAU se presentan como un tímido e incipiente avance en la flexibilización del proceso de transformación urbanística de los terrenos, protagonizado en ese momento

.....
* Este texto se enmarca en el proyecto de investigación **Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2012). Dinámicas, procesos y políticas**, financiado por el Plan Nacional de Investigación I+D+i del Ministerio de Economía y Competitividad para el período 2010-2013 (Código: CSO 2009-11261-(Subprograma GEOG)).

por el Plan General de Ordenación Urbana como instrumento central que monopolizaba el desarrollo urbano en los municipios bajo el exclusivo impulso y decisión de los poderes públicos.

Posteriormente, la supresión de la distinción entre el suelo urbanizable programado y el no programado, como presupuesto de hecho de los PAU, propiciada por el Real Decreto-Ley 5/1996 de 7 junio y seguidamente por la Ley 9/1997, de 14 de abril, que abrieron paso a la regulación estatal contenida en la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV), lejos de suponer la eliminación de los PAU supuso un refuerzo importante de los mismos al regularse el suelo urbanizable como categoría residual. De esta forma, y al quedar desvinculada la clasificación del suelo urbanizable de la exclusiva decisión y programación municipal, los PAU pasaron a ser reutilizados como planes de verdadera iniciativa privada, inaugurándose como tal el urbanismo concertado que supuso una aparente transición del urbanismo programado e intervencionista regido por el plan al urbanismo promocionado por la iniciativa privada no vinculada necesariamente a la propiedad del suelo, avanzado ya en algunas legislaciones autonómicas pioneras como la valenciana y la castellano-manchega.

Abierta la posibilidad de reutilización o *reciclaje* de los PAU como instrumentos más adecuados para el desarrollo de la nueva clase de suelo creada en la Ley LRSV, el suelo urbanizable no sectorizado, la regulación estatal dio pie a nuevas regulaciones autonómicas las cuales mantuvieron en algunos casos la figura de los PAU y, en otros, regularon nuevos instrumentos que bajo nuevas denominaciones formales venían a mantener la esencia y la finalidad propia de los PAU con algunas variaciones. Este último es el caso de la Comunidad de Madrid, que suprimiendo la figura de los PAU en la Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid (LSCM), pasó a regular los Planes de Sectorización para el desarrollo de los suelos clasificados como urbanizables no sectorizados, que fueron sin duda claros herederos de los PAU en su función de instrumentos intermedios entre el Plan General y los planes de desarrollo aptos para promover la iniciativa privada en el desarrollo urbanístico.

Un ejemplo paradigmático de la utilización de los PAU como instrumentos más adecuados para el desarrollo de importantes superficies de terrenos “vírgenes” y, por lo tanto, para su transformación en nuevas áreas residenciales periféricas, ha sido la experiencia desarrollada en el municipio de Madrid desde el año 1992 a través de la “operación de los PAU”. La aparición y la culminación con éxito de este fenómeno en el municipio de Madrid ha estado, como se verá, favorecida por motivos meramente coyunturales como fueron

el inicio de la operación de los PAU antes de la entrada en vigor de la LSCM, la cual supuso la irrupción en el urbanismo madrileño de nuevos mecanismos de urbanismo concertado como el agente urbanizador, cuya vigencia en Madrid demostró escasa eficacia, siendo finalmente suprimido por la ley 3/2007 de 26 de julio de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid (BOCM 30 de julio de 2007).

Cierto es, no obstante, que a pesar del peso específico que adquirieron los PAU durante este periodo en la total culminación del proceso urbanizador de la ciudad de Madrid, y el consiguiente agotamiento de suelos urbanizables disponibles para continuar con la expansión de las áreas concéntricas al núcleo urbano central, se obtuvieron resultados muy dispares que han sido explicados tanto por la concurrencia de factores externos como por la especialidad y complejidad de los ámbitos a desarrollar, así como por la actuación de las instituciones municipales y autonómicas; pero que en ningún caso han servido para poner en evidencia la falta de operatividad de los PAU como herramienta básica de partida para la transformación urbana.

Cuestión distinta es que en ciudades como Madrid, en las que cabe hablar de un proceso de transformación urbanística prácticamente concluido, los PAU hayan dejado de tener, a día de hoy, este protagonismo de antaño, para dejar paso a actuaciones de rehabilitación en suelo urbano consolidado que sin duda se constituirán como el horizonte más inmediato de la actuación municipal en su política urbanística a través de las áreas de rehabilitación urbana; pero en ningún caso, como se verá, cabe achacar este ocaso de la figura del PAU a su virtualidad y operatividad como instrumento adecuado para el crecimiento urbano.

2. LA EVOLUCIÓN Y EL SIGNIFICADO DE LOS PAU EN LA NORMATIVA URBANÍSTICA

2.1. Antecedentes históricos del urbanismo concertado en el modelo urbanístico español

La propiedad privada parece inescindible del proceso urbanizador y edificatorio que pueda realizarse sobre ella en nuestro ordenamiento jurídico, de forma que la ejecución del planeamiento mediante el sistema de compensación y el proceso de equidistribución de beneficios y cargas entre los propietarios del suelo afectados por una determinada actuación urbanística han

supuesto hasta momentos muy recientes el modo de actuación característico inserto en un rígido sistema de planeamiento que contribuía a encarecer y ralentizar el precio del producto final inmobiliario.

Tejedor Bielsa (1998) afirma en este sentido como el urbanismo español ha estado siempre condicionado por dos factores uno socioeconómico y otro jurídico¹.

El factor socioeconómico al que hace referencia el autor citado, es decir el problema de la vivienda y la dificultad de acceso a ella, es algo común en la mayor parte de los modelos urbanísticos continentales. Es la peculiaridad del segundo factor, el jurídico, la que diferencia sustancialmente el ordenamiento urbanístico español del resto de los modelos europeos.

Sin embargo, y como hemos querido destacar en varios puntos de este trabajo, el modelo español no es completamente ajeno a técnicas de gestión y ejecución del planeamiento que permiten la desvinculación del derecho de propiedad al derecho a urbanizar, técnicas que pretenden un cierto desapoderamiento del propietario del suelo en el proceso urbanizador y edificatorio.

El epígrafe siguiente pretende, por tanto, ofrecer una línea evolutiva de este tipo de técnicas de gestión y ejecución del planeamiento para poner en evidencia cómo el agotado y desgastado modelo urbanístico español pretende romper el círculo vicioso en el que estaba inmerso mediante la introducción de agentes o actores urbanísticos que actúen a modo de concesionarios *sui generis*, articulando una forma de entender la función pública urbanística que no podemos considerar como totalmente nueva, sino que desarrolla o explota, con mayor o menor agudeza, recursos y técnicas ya existentes en nuestro ordenamiento.

.....
¹ “Uno socioeconómico que no es otro que el alto precio de la vivienda y la imprescindible acción de los poderes públicos para facilitar a los ciudadanos el acceso a la misma; y el otro jurídico, la incidencia del derecho urbanístico, del desarrollo urbano mismo, sobre el derecho de propiedad, resuelta tradicionalmente en nuestro ordenamiento urbanístico mediante un modelo equidistributivo. Estos dos factores explican la evolución legislativa del derecho urbanístico que ha sido en España siempre un derecho de expansión urbana, de producción en masa de suelo edificable equipado para saturar un supuesto mercado y hacer descender los precios del mismo y de la vivienda; y un derecho equidistributivo, que disciplina el reparto de beneficios y cargas derivados del desarrollo urbano, en la creencia de que la única manera de satisfacer los intereses públicos exigidos por éste es la previa satisfacción de los privados de los propietarios. La equidistribución es la clave del mismo: equidistribución interna entre los propietarios de los beneficios y las cargas para hacer posible la equidistribución externa entre el conjunto de los propietarios beneficiados por el desarrollo urbano y la comunidad. Los constantes intentos por apurar el modelo hasta sus últimas consecuencias lo han hecho quebrar al enfrentarlo con el derecho de propiedad.”

2.1.1. El urbanismo concesional cerdiano

Los primeros modelos de gestión y ejecución concesional surgen en España a raíz de la aportación doctrinal de Ildefonso Cerdá y su implementación normativa en las leyes de expropiación forzosa de 1879 y la Ley de Saneamiento, Mejora y Ensanche Interior de las Poblaciones de 1895 y su posterior asunción por el Reglamento de Bienes y Servicios del Estatuto Municipal de 1924².

El modelo concesional que propone Cerdá se basa, de una parte, en la necesidad de la actuación mediante concesionario, exigiendo que sea una empresa concesionaria la que lleve a cabo la actuación urbanizadora pues la administración nunca ha sido buena gestora. Sostiene, siguiendo el modelo francés, que concediendo la facultad de expropiar por zonas laterales y mediante la exención de la contribución territorial el sistema queda completo. Por otra parte, para la adjudicación de las obras aplicando la comparación y la analogía, esta vez tomada de las concesiones ferroviarias, llevan a afirmar a Cerdá³ (Cerdá i Sunyer, 1991a: 240-241) que el ensanche y la reforma son obras de utilidad pública *“y como tales se deben realizar por empresas particulares y en*

² Nos remitimos a ellas para la descripción de los modelos concesionales previstos en la Ley de Expropiación Forzosa de 1879, la Ley de Saneamiento Ensanche y Mejora Interior de las Poblaciones de 1895 y el Reglamento de Obras, Bienes y Servicios Municipales de 1924 en la que se hace referencia a la sistemática reguladora de las mismas, los modos de actuación previstos y a los solapamientos normativos existentes entre estas normas y las de ensanche de poblaciones.

³ *“Pues bien, este motivo y este objeto se encuentran exacta e idénticamente aplicables a las empresas constructoras de reformas urbanas ya que, como dejamos demostrado más arriba, también estas empresas funcionan en virtud de subrogación en los derechos y obligaciones de la administración y en representación suya; y ya que atendida la utilidad, importancia y trascendencia de las reformas urbanas, debe asimismo el gobierno promoverlas, fomentarlas, alentarlas.*

Y como ajustando la tramitación de los expedientes de reformas urbanas a la legislación vigente de ferro-carriles vendrá a resultar como consecuencia precisa que las empresas concesionarias tengan las mismas prerrogativas y ventajas de que disfrutaban las que lo son de ferro-carriles; de ahí es que también bajo este concepto es conveniente adoptar aquella tramitación.

Mas donde con mayor evidencia resalta la oportunidad y conveniencia de adaptar a dicha tramitación la de las reformas urbanas, es en la pública subasta que ha de proceder a toda tramitación definitiva. Aprobado por el gobierno el proyecto de un ferro-carril, pasa a las Cortes las cuales le autorizan para que haga la concesión definitiva con todas las prerrogativas y ventajas a tales concesiones inherentes a tenor de la ley general de ferro-carriles, cuya concesión deberá hacerse sin subasta cuando no media subvención alguna por parte del Gobierno, y con ella siempre que medie alguna subvención (...). En vista de este precedente creará tal vez alguno que vamos a pedir la supresión de la subasta para la concesión de esta reforma; no obstante nada más lejos que esto de nuestro ánimo. Queremos la subasta y la pedimos y con instancia la solicitamos; porque queremos la publicidad y la libre concurrencia a todo trance”.

virtud de adjudicación en pública subasta” (Cerdá i Sunyer, 1991b:469). Establece, además, los requisitos necesarios para llevar a cabo la concesión, dando una especial importancia a la existencia de un procedimiento legalmente establecido que garantice la publicidad y la subasta⁴.

2.1.2. Pervivencia y difuminación de un modelo. Los primeros modelos

La Ley de Expropiación Forzosa de 1879, la Ley de Saneamiento, Mejora y Ensanche Interior de las Poblaciones de 18 de marzo de 1895 y su reglamento de desarrollo de 15 de diciembre de 1896, así como el Reglamento de Obras, Bienes y Servicios que desarrolla el Estatuto Municipal de 1924, son en este sentido los modelos normativos que más fielmente siguen el modelo concesional cerdiano.

Desde la aprobación del Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 10 de octubre de 1924 hasta la aparición de la Ley de suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 la actividad urbanística que prescinde de la vinculación de la propiedad del suelo a la gestión y ejecución de la obra urbanizadora y edificatoria aparece desplazada de la normativa genuinamente urbanística que regía por aquel entonces, la Ley de Expropiación Forzosa de 1879, vigente hasta la aprobación de su sucesora en 1954, en tanto en cuanto comienza a surgir una preocupación más importante que esta normativa no había conseguido solventar, la de dar alojamiento a las clases sociales más débiles. Iniciándose, como ya pusimos de relieve, una política de vivienda centrada en principio en la obtención de suelo para la realización de casas baratas, (ley de Casas Baratas de 12 de junio de 1911) y que poco a poco se va transformando en un modo de hacer ciudad paralelo y fuertemente centralizado en el que el Estado se erige como verdadero planificador, gestor, promotor y ejecutor de nuevos núcleos de población.

.....
⁴ Los pasos para la tramitación de estos proyectos son:

1. Realización de estudios preliminares, que se autorizarán a las empresas que lo soliciten, sin que deban ser retribuidos.
2. Presentación al gobierno de los proyectos y consulta a las altas corporaciones que aprobarán el que estimen más conveniente.
3. Instrucción del expediente sujeto a examen y aprobación de las Cortes mediante proyecto de ley que permite la declaración de utilidad pública y la aplicación de las expropiaciones.
4. Determinación de la subvención especial que se concede a la empresa constructora (que en el caso de las obras de reforma y ensanche será la percepción del aumento de la contribución territorial) pública licitación y subasta.
5. Las pujas en la subasta deberán versar por tanto en el menor número de años que la empresa constructora esté dispuesta a percibir el aumento de la contribución territorial.

La segunda Ley de Casas Baratas de 10 de noviembre de 1921 y su Reglamento de desarrollo de 8 de julio de 1922 desborda los estrictos límites de una norma sobre construcción de viviendas, constituyendo un notable texto de índole urbanística a través del cual se produce la recepción de los modernos conceptos urbanísticos decantados en el panorama doctrinal de la época, de forma que se introduce la idea de la planificación municipal como programa de gestión urbanística y se admite, que es a nuestro juicio lo más importante desde la perspectiva de este estudio, la posibilidad de expropiar los terrenos necesarios para llevar a cabo la urbanización y construcción de casas baratas (artículo 43 del Decreto-ley de 10 de octubre de 1924).

La actividad que ampara esta normativa toma como punto de partida la adquisición de todo el suelo necesario para la creación de núcleos urbanos autosuficientes, que la ley viene a denominar como “ciudades satélite”, entendidas como la reunión de edificios que aun dependiendo administrativamente de un núcleo de población por su importancia, por ocupar un espacio considerable de terreno, por requerir obras especiales de urbanización necesitan establecer servicios colectivos para responder a las exigencias de la higiene, cultura, cooperación, recreo y medios de comunicación de sus habitantes.

Todas estas actuaciones, que amplían la legitimación de la expropiación se harán además sin tener en cuenta ni el aumento que pueda experimentar el valor de la propiedad a consecuencia del proyecto, ni las mejoras y construcciones que se hagan después de haberse declarado la necesidad de ocupación de la finca. Cuestión fundamental para que las operaciones sean económicamente viables, por una parte, y también desde la perspectiva de la no incorporación de las plusvalías generadas por el planeamiento y la acción urbanística de los poderes públicos en el justiprecio de los bienes expropiados (Bassols Coma, 1973:449-456).

Este sistema de actuación directa por parte de la administración del Estado sería completado posteriormente por las aún mayores necesidades de intervención del Estado a consecuencia de la guerra civil. La ley de 19 de abril de 1939 que crea el Instituto Nacional de la Vivienda refuerza la capacidad expropiatoria, estableciendo un régimen jurídico especial al objeto de posibilitar la adquisición de suelo y permitir su conversión en solares, prescindiendo de la entonces vigente ley de expropiación forzosa de 1879 que permitía alejarse de las previsiones municipales.

Los años cuarenta suponen un periodo interesante de transición, en el que paralelamente a la política de vivienda llevada a cabo por el Estado en la que se parte de la adquisición previa de los terrenos para su posterior cesión a precios antiespeculativos, comienza a llevarse a cabo un proceso de reorgani-

zación administrativa como primer paso hacia la necesaria reforma legislativa que tendría lugar el 12 de mayo de 1956.

Pues bien, es en estos años en los que, tomando como punto de partida la idea de la reconstrucción de Madrid considerada como una tarea del Gobierno, se arbitran medidas extraordinarias que afectaban al prestigio político del momento. Así, se crean la Dirección General de Arquitectura y la Junta de Reconstrucción que conducirían a la formulación del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid aprobado en 1944, si bien este nuevo esquema, que suponía el primer precedente hacia una concepción global del urbanismo, debía armonizarse de forma simultánea con la adopción de medidas que permitieran la construcción en los sectores en los que no se podía prever que no serían afectados por modificaciones del planeamiento.

La iniciativa madrileña tuvo repercusión en otras ciudades españolas, y así en años sucesivos se constituyeron Entidades Urbanísticas que se denominaron “Gran Bilbao” o “Gran Valencia”, y que llevarían a cabo la formulación de planes generales que serían aprobados por sucesivas leyes especiales promulgadas en 1946. La principal diferencia entre estas normas y la madrileña radicaba en que la Autoridad Gestora del Plan se encomendaba al Alcalde, y de que carecían de subvención económica por parte del Estado, circunstancia ésta que no cabe duda nos recuerda a las diferencias que existieron entre las realizaciones *haussmannianas* de París dotadas de enormes subvenciones y mecanismos públicos de financiación con el resto de las ciudades de provincias francesas.

Es durante estos momentos, y bajo el amparo de las leyes especiales, cuando se comienzan a urdir los principales sistemas de actuación o de ejecución del planeamiento urbanístico, en los que prima el deseo de no prescindir o desapoderar a los propietarios privados de sus terrenos para llevar a cabo la obra urbanizadora paralelamente con otro tipo de actuaciones directas o en *régie* cuya financiación proviene de las subvenciones estatales, y que permitieron la redención de suburbios, la preparación de suelos para construcción de viviendas, la creación de núcleos satélites y la habilitación de polígonos industriales. Sirva de botón de muestra el ejemplo que detalla Bidagor Lasarte (1996:91 y ss.) en el que se abordó la urbanización de la prolongación de la Castellana, en el que mediante Decreto de 1948 parece instaurarse el precedente del actual Sistema de Cooperación⁵.

.....
⁵ Se constituía por tanto como un modo de producción de ejecución de los proyectos de urbanización cuyo principio fundamental era la obligación de los propietarios de ceder gratuitamente las superficies viales, contribuir a las obras de urbanización y edificar en plazos determinados. El sistema funcionó satisfactoriamente de forma que la única aportación eco-

Casi de manera simultánea a este tipo de actuaciones es necesario destacar otra operación realizada para la prolongación de la por entonces Calle del General Mola, en la que se articuló un sistema típicamente *haussmanniano* de expropiación de zonas laterales. En efecto, el Decreto-ley de 30 de agosto de 1946 (B.O.E. de 22 de septiembre) permite la prolongación de dicha calle autorizando la expropiación de las fincas sitas entambos lados de la misma, aplicándose los preceptos de la Ley de 7 de octubre de 1939⁶.

De los ejemplos entresacados cómo botón de muestra observamos como las principales leyes que aprueban los planes generales de ordenación urbana de capitales de provincia como Madrid, Valencia⁷ o Bilbao⁸, si bien recogen de forma muy básica los gérmenes de los sistemas de compensación y cooperación que establecen que los propietarios de inmuebles enclavados en la demarcación de un proyecto de urbanización parcial cuya finca o fincas representen por lo menos las tres cuartas partes del total valor de la propiedad afectada por el proyecto podrán constituirse en asociación, incluso con el Ayuntamiento respectivo para la ejecución del proyecto una vez que haya sido aprobado por la Comisión de Urbanismo previo informe favorable del Ayuntamiento (art.6 de la ley de Madrid, Base VI d) de la ley para Valencia), también mantienen el sistema de

nómica de la comisaría fue un reducido capital de maniobra para su puesta en marcha. Si bien, como precisa Bidagor, es necesario consignar que en un principio los propietarios se enfrentaron con la actuación oficial, hasta el punto que hubo que llegar a la expropiación en los casos iniciales, hasta que pronto advirtieron las ventajas que tal actuación proporcionaba al asegurarles una atracción singular de los constructores que acudían al Sector ante la garantía de la acción oficial urbanizadora.

La ley por la que se regula la ordenación urbana de Madrid y sus alrededores de 1 de marzo de 1946, aprobada con sujeción a la ley de Bases de 25 de noviembre de 1944, crea (art. 17) la figura del Comisario general y de la Comisión de Urbanismo que funcionaría bajo su presidencia. Designado por el Consejo de Ministros le correspondía la función fiscalizadora, en la ejecución del plan como en la preparación de los planes parciales por los organismos correspondientes.

⁶ El Decreto-ley autorizaba al Ministerio de Obras Públicas para expropiar todas las fincas total o parcialmente comprendidas en las zonas de 50 metros de ancho situadas a ambos lados de la prolongación de la calle General Mola, que formaba parte del proyecto de “Accesos complementarios de la Estación de Chamartín” aprobado definitivamente por Orden Ministerial de 24 de enero de 1946. Los terrenos expropiados, una vez parcelados para una ordenada edificación serían vendidos en pública subasta, ostentando un derecho de adquisición preferente los antiguos propietarios de los terrenos, y el importe de las subastas se destinaría a la construcción de los Enlaces Ferroviarios de Madrid.

⁷ Ley de 18 de Diciembre de 1946 estableciendo las bases a que debe ajustarse la Ordenación urbana de Valencia y su comarca aprobada y la aprobación del plan de ordenación de la provincia de 27 de julio de 1946.

⁸ Decreto de 11 de octubre de 1946 aprobando el Plan de Ordenación urbanística de Bilbao y su zona de influencia y la ley de bases de 17 de julio de 1945.

expropiación como modo de ejecutar las obras de urbanización, expropiación que pudiera referirse tanto a sectores o ámbitos completos de actuación o a las zonas laterales o de influencia de las vías para la realización de los proyectos de acuerdo con el Plan general (art.10 para Madrid y Base XIV para Valencia).

El 12 de mayo de 1956 se aprueba la primera Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, que en el ámbito que nos ocupa abría amplias oportunidades a ambas formas de gestión, estableciéndose varios sistemas de ejecución que permiten elegir la actuación más adecuada a las circunstancias de los terrenos, a la mayor o menor fragmentación de la propiedad del suelo etc. De sobra es conocido que a pesar del reconocimiento de esta amplitud de posibilidades, el sistema pivota en torno a la ejecución privada del planeamiento, de forma que los dos sistemas tradicionalmente públicos de actuación quedan en desuso, quizá no tanto por la deficiencia en su regulación, sino por la existencia de una política pública de vivienda que utiliza este tipo de sistemas expropiatorios y de actuación directa al margen de la legislación propiamente urbanística.

Sin embargo, no está de más volver a señalar cómo la ley de suelo de 1956 reconoce todavía la capacidad de expropiación de zonas laterales de influencia e incluso los sectores completos señalados en el Plan (artículo 53.2), y establece en el sistema de expropiación la capacidad de la Administración de expropiar los terrenos comprendidos en un polígono para urbanizarlos por sí o a través de Empresa concesionaria, teniendo como principal finalidad atender las necesidades inmediatas de solares, previa urbanización, y procurar una reserva de ellos con vistas al futuro⁹.

Sin embargo desde el momento en que se estima como preferente la iniciativa privada de los propietarios de los terrenos de las actuaciones urbanísticas, cualquier operación directa se hace ciertamente difícil.

2.2. Primeros esbozos del urbanismo concertado. Las ACTUR y el Primer Plan de Desarrollo

El Urbanismo concurrencial de concurso, que posteriormente vendrá a denominarse urbanismo concertado, da sus primeros pasos con la aprobación del Decreto-ley 7/1970 de 27 de junio. El momento de aparición de este decreto-ley

.....
⁹ La delimitación de la superficie de un polígono de expropiación dependerá de la capacidad adquisitiva y los medios financieros con que cuente la Administración actuante. La regulación en la ley del suelo de 1956 del sistema de expropiación, sin embargo, no especifica los requisitos y el procedimiento en los casos de actuación indirecta mediante Empresa concesionaria, hablando únicamente del adquirente de los terrenos expropiados y del beneficiario de la expropiación (art. 123. 1 y 2 LS56).

es interesante, en el sentido de que casi 15 años después de la aprobación de la ley de suelo y ordenación urbana de 1956, el sistema expropiatorio y de actuación directa por parte de la Administración no ofrece resultados prácticos visibles; los Planes generales se ejecutan mediante el sistema de compensación en su mayoría, pero las necesidades apremiantes del momento de dar alojamiento a una ingente masa de población que emigra a las grandes urbes atraídas por el incipiente despegue y desarrollo industrial hacen precisa la articulación de medidas que favorezcan una actuación rápida de la actividad urbanizadora y edificatoria que el sistema de ejecución tradicional de los planes no proporciona.

Así las cosas, el decreto ley pretende satisfacer la necesidad de disponer de suelo urbanizado a precio razonable para hacer frente a la demanda de viviendas sociales en las grandes concentraciones urbanas, articulando un sistema que pretende crear una oferta ordenada de suelo como medio de luchar contra la especulación, de forma que consiga la preparación de suelo con urgencia bajo tres condiciones: rapidez, seguridad y eficacia, haciendo posible la formación de unidades urbanísticas integradas (Carceller Fernández, 1970: 353 y ss.).

La sistemática de estas nuevas Actuaciones Urbanísticas Urgentes parte de la aplicación de la expropiación en las áreas delimitadas, y la adjudicación de la urbanización y edificación de las mismas mediante la pública concurrencia. La localización de estas nuevas áreas viene a seguir la línea establecida por la anterior normativa en política de vivienda, pues permite la creación de núcleos autónomos que denomina áreas de actuación que podrán ubicarse, conforme a los artículos 1 y 2 del Decreto- Ley en toda clase de terrenos, con lo que continúa en la línea de actuación anti o contra plan al prescindir de las determinaciones de los mismos para el establecimiento de estos nuevos núcleos cuya ejecución sólo reconoce la actuación mediante expropiación.

El proyecto de delimitación estaba compuesto por una Memoria, Plano y un Estudio de volumen y edificabilidades máximas, y para su formación y aprobación se intentan reducir los plazos existentes para proyectos similares insertos en la ley 86/65 de los polos de desarrollo, de forma que el artículo 2.2 establece la reducción de los plazos de un mes a quince días y suprime el trámite de aprobación provisional. El Ministerio de la Vivienda, a propuesta del organismo expropiante o gestor, estaba legitimado para convocar los oportunos concursos que podían versar tanto en la redacción de Planes de Ordenación y proyectos de Urbanización como en la ejecución de las obras o la construcción o ejecución de los edificios e instalaciones previstos¹⁰.

.....
¹⁰ El autor precitado pone de manifiesto cómo esta técnica concursal fue empleada para la construcción de las Universidades autónomas.

La doctrina es en general coincidente en los principales defectos de este nuevo tipo de proyecto y sistema de ejecución. De una parte se critica su actuación al margen de las determinaciones de los planes urbanísticos erigiéndose como actuaciones en paralelo que no hacen más que distorsionar las previsiones de los planes. De otra parte, el sistema de valoraciones introducido para este tipo de actuaciones pone de manifiesto de nuevo las dificultades que el ordenamiento jurídico tiene para desligar del justiprecio expropiatorio las plusvalías generadas por la obra urbanizadora, pues si bien no es de aplicación del artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, no admite en ningún caso que la valoración de los terrenos a expropiar sea inferior al valor expectante, aquel que reconoce las expectativas urbanísticas del terreno, puesto que los terrenos rústicos que deban ser expropiados se clasificarán como de reserva urbana, sin perjuicio de su tasación a valor comercial cuando así procediese.

La idea tendrá su continuación con la aprobación de la Ley del III Plan de Desarrollo Económico y Social y el Decreto de Descongestión de Madrid 2432/1972 en los que se incluyen concursos de urbanización concertada, que a los ojos del autor citado supone un auténtico desapoderamiento de la autonomía local mediante la imposición del planeamiento por parte del poder central. Lo esencial de la figura radica en que los particulares urbanizadores tienen acceso para actuar en ese sector que se instrumenta con base en la necesidad de concurrir a los concursos que la Administración convocara, para lo que se requería una disponibilidad de una extensión de suelo de 250 hectáreas como mínimo; se partía, por tanto, de la expropiación previa de los terrenos¹¹ antes de delimitar el contenido urbanístico de las mismas.

2.3. Origen y génesis de los PAU en la legislación estatal de 1976

Las críticas generales vertidas por la doctrina, así como el fracaso de los objetivos principales que presidían las ACTUR, rapidez, seguridad y eficacia, ponen en entredicho este tipo de técnicas creadas al margen de la planificación urbanística y al margen de la necesaria participación y control de las Entidades locales en el marco de la obra urbanizadora. Así las cosas, la reforma de la ley de 12 de mayo de 1956 intenta cohesionar y coordinar este tipo de ac-

.....
¹¹ La expropiación previa a la actuación supone para González-Berenguer un auténtica aberración pues "expropiar sin plan es expropiar a ciegas es expropiar porque si, porque para los juristas el plan es la justificación de la actividad urbanística. Decir que el plan se hará después de que se expropie es ignorar el aspecto jurídico del plan resaltando tan sólo el aspecto técnico."

tuaciones insertándolas en la estructura del planeamiento municipal, si bien su compás será marcado a un ritmo diferente que el normal de las actuaciones en desarrollo de los Planes Parciales previstos por el Planeamiento General, desarrolladas la mayoría de las veces mediante el sistema de compensación.

La ley 19/1975 de 2 de mayo de Reforma de la Ley de Suelo intenta llevar a cabo un giro en la concepción de la planificación urbanística para, de esta forma, dar cabida al urbanismo de concurso o concurrencial que había estado funcionando al margen de su predecesora, la ley de 2 de mayo de 1956. Todo ello propició la creación de los Programas de Actuación Urbanística bajo el esquema legal de la ley del Suelo de 1976, como instrumentos de planeamiento urbanístico para el desarrollo de las determinaciones del Plan General en ámbitos clasificados como suelo urbanizable no programado. En este punto, hay que recordar que el Plan General se contemplaba como la figura central de todo el proceso de transformación y urbanización de los terrenos, al contener todo el posible desarrollo y crecimiento urbanístico máximo de los municipios al tiempo que se programaba en dos cuatrienios. Se trataba, en efecto, de un urbanismo decididamente intervencionista en el que la Administración, de manera unilateral, concretaba los ámbitos a desarrollar y el ritmo de este desarrollo, pautando con sus decisiones las posibilidades de crecimiento de las ciudades al margen, muchas veces, de las necesidades poblacionales reales.

Sin embargo y a pesar de esta tendencia intervencionista, la legislación del año 76 avanzó sutilmente en la línea de la flexibilización del rígido esquema de transformación urbanística de los grandes ámbitos no desarrollados, localizados en la periferia de los núcleos urbanos y caracterizados por ser terrenos en bruto para los que ni siquiera se había programado la urbanización. Este avance cristaliza con la creación de la figura de los PAU como instrumento de planeamiento dirigido a desarrollar urbanísticamente esas grandes superficies de terrenos baldíos a fin de descongestionar los cascos urbanos de las ciudades. Con los PAU se trata de superar la clásica concepción rígida de los Planes Generales como documentos estáticos y acabados que habían demostrado su incapacidad para ofrecer una respuesta lo suficientemente ágil y adecuada a las necesidades reales del proceso urbano y la consiguiente demanda de asentamientos urbanos dotados. En este punto, la propia Exposición de Motivos de la Ley de 1976 refería como diagnóstico de parte de la problemática suscitada en torno a la rigidez e incapacidad del Plan General, la tendencia de los mismos a clasificar como suelo apto para urbanizar una porción de terrenos claramente insuficiente, propiciando con ello el encarecimiento de los suelos residenciales y un incremento de la demanda de los mismos.

Los PAU surgen de este modo, y en primer lugar, como el mecanismo oportuno para hacer de los Planes Generales unos planes abiertos, evolutivos, con capacidad de adaptación a la realidad cambiante y con un margen razonable de adaptación a circunstancias imprevistas. La irrupción de los PAU permite hablar de dos niveles de planeamiento general. El primero, el nivel “voluntarista” o de mínimos de lo previsto y programado por el propio Plan General, en el que se aportan soluciones de desarrollo, a corto y medio plazo, fijadas y programadas de antemano por el planificador. El segundo, un nivel de lo “posible”, flexible, que permite reaccionar en un momento dado a circunstancias y necesidades no previstas, y por lo tanto, no programas inicialmente. Este segundo nivel dota al Plan General de una operatividad y una fiabilidad inédita hasta el momento ya que permite postergar en el tiempo decisiones concretas no contempladas en el momento de redactar y aprobar el Plan General. Ello va a permitir el a partir de este momento, que el Plan General se limite en su contenido a definir, de manera genérica, los elementos básicos para el desarrollo y las directrices para la transformación del suelo. El reflejo normativo de esta nueva tendencia lo encontramos en los artículos 11, 12.2.3 y 16 de la Ley de 1976, en los que se contempla la posibilidad de crear en el suelo urbanizable unidades urbanísticas integradas con la forma y condiciones previstas en el Plan General municipal.

En este sentido García de Enterría y Parejo Alfonso (1976: 310) describen teleológicamente este nuevo tipo de actuaciones entendiéndolo que suponen *“en el proceso de concreción sucesiva de la ordenación urbanística que constituye el sistema legal de planeamiento, la inserción coherente –por respeto de los límites impuestos por el Plan General– de actuaciones urbanísticas no previstas por éste en el modelo territorial prefigurado por el mismo mediante la ordenación de aquellas actuaciones a través de la determinación del análogo nivel a los de dicho Plan General que constituyen un complemento de éstas”* y definiendo por tanto los PAU como planes de ordenación integral del territorio ubicados en el subsistema de planeamiento general de carácter derivado. Los PAU necesitan, pues, del Plan general para su existencia pero sin ellos no se puede actuar en Suelo urbanizable No Programado, ya que su función consiste en la integración de las determinaciones del Plan General en el SUNP mediante la ordenación al mismo nivel sustantivo de aquellas actuaciones urbanísticas integradas de iniciativa pública o privada incluidas en el Plan General.

En principio, las actuaciones amparadas en los PAU estaban destinadas a desarrollos imprevistos y eventuales. No obstante, su evolución práctica ha puesto de relieve cómo, al suponer una forma más ágil de promover la orde-

nación urbanística y, sobre todo, menos costosa para la Administración, al permitir el aumento de las cargas urbanizadoras con respecto a la actuación prevista y habitual mediante la gestión y ejecución de los Planes Parciales previstos en el Plan General, su utilización como instrumento de ordenación del territorio en sentido estricto se ha generalizado y consolidado.

Tal y como se podrá comprobar, existen grandes municipios, como el de Madrid, en el que sus proyectos emblemáticos, sus nuevos ensanches, se han ejecutado mediante los respectivos Programas de Actuación Urbanística, sin que se pueda considerar este tipo de actuaciones como mecanismos de equilibrio de las deficiencias del plan general. Antes al contrario, los PAU se erigen en las nuevas figuras vertebradoras de la configuración de los nuevos grandes espacios urbanizados de la ciudad¹². Este aspecto es, por tanto, la primera quiebra o la primera desviación de las finalidades primigenias y originarias de los Programas de Actuación Urbanística, llegándose incluso a la paradoja de que, en muchas ocasiones, el suelo tradicionalmente programado se ejecuta en más tarde que el no programado.

A todo ello cabe añadir, además, la circunstancia de que la regulación de los PAU en el TRLS de 76, como instrumento de flexibilización del Plan General y potenciador de la iniciativa privada, no consiguió en este primer momento una efectividad total, en la medida en que el Plan General se mantuvo como documento central organizador y programador de todo el proceso de transformación urbanística; éste seguía residenciando en la voluntad discrecional municipal la decisión última de qué ámbitos podían incorporarse al proceso de transformación urbanística, contrarrestando con ello la potencialidad de los PAU.

Pero la regulación de 1976 da un paso más, ya que con la creación de los PAU también se incorpora la hasta ahora prácticamente inexistente iniciativa privada en el proceso de transformación urbanística. El PAU permite abrir nuevos cauces de participación de los agentes privados en los procesos de transformación a través de las denominadas unidades urbanísticas integradas, participación ésta que se circunscribía hasta el momento a los propietarios favorecidos con la programación del suelo apto para urbanizar prevista

.....
¹² Los Programas de Actuación Urbanística de Las Tablas, San Chinarro y Montecarmelo en el Norte así como el denominado “Ensanche de Vallecas” son las cuatro actuaciones principales que han articulado, sobre todo las de la zona Norte, la proyección y extensión de la ciudad de Madrid; posteriormente analizaremos algunas de las dificultades y pormenores que ha tenido el desarrollo de los mismos teniendo en cuenta la regulación que de los Programas de Actuación Urbanística realiza la legislación madrileña. Sería una contradicción suponer que estos futuros desarrollos han sido previstos como modo de completar las deficiencias del Plan general madrileño, nada más alejado de la realidad.

en el Plan General, con la consiguiente situación de monopolio que esto entrañaba y el encarecimiento de los precios. En este sentido, el artículo 34 del TRLS 76 contiene los aspectos relacionados con la iniciativa particular de los PAU como atisbo de un urbanismo concertado todavía incipiente.

Por tanto, es a partir del TRLS 76 cuando el desarrollo de determinados ámbitos, normalmente los más alejados de la ciudad y en consecuencia los de menor valor, pasa a realizarse mediante la figura de los Programas de Actuación Urbanística (PAU), los cuales, con la delimitación de unidades urbanísticas integradas, van a asumir el desarrollo de los sistemas generales, de la estructura general de la ordenación urbanística del territorio, del señalamiento de usos y niveles de intensidades, con expresión del aprovechamiento tipo en todo su ámbito, el trazado de las redes fundamentales de abastecimiento de agua, alcantarillado, red de telefonía, energía eléctrica, comunicaciones y servicios y de la división del territorio para su desarrollo por etapas a través de Planes Parciales. Esto, tal y como se indica, viene a plasmar otra de las finalidades primordiales que la reforma de la Ley de suelo pretendía atribuir a los PAU, que era la de la incorporación de diferentes formas de actuación de iniciativa privada que en aquellos momentos tenían dificultades de establecimiento en el marco de la legalidad vigente, de forma que se permitiera con este nuevo sistema abrir nuevos cauces a la actividad y capacidad de los agentes privados de la urbanización en una buena parte del proceso de desarrollo urbano por unidades de cierta entidad¹³.

La articulación de la incorporación de la iniciativa urbanizadora empresarial se reconduciría, al igual que en los precedentes modelos, a través del concurso público permitiendo, en función de sus condiciones, un mayor o menor control de la administración que promueve el Programa y una mayor o menor intervención de los propietarios de suelo afectos a la actuación.

La regulación pormenorizada del régimen de adjudicación de los PAU, su formulación, determinación de los diferentes modos de gestión y ejecución del mismo reflejan la existencia de un abanico bastante amplio de posibilidades con efectos prácticos y conceptuales bien diferentes¹⁴ (García-Bellido García de Diego, 1994: 128). En efecto, el Programa de Actuación Urbanística puede funcionar como un modo de ejecución directa por parte de las Entidades Locales en los casos en los que éstas decidan llevar a cabo su formulación y ejecución sin que,

.....
¹³ Exposición de Motivos Ley 19/75 de 2 de mayo de reforma de la ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana (BOE nº 107, de 5 de mayo de 1975).

¹⁴ “Entiende que las dos alternativas de los PAU son ahora poco claras y frustrantes, de ahí su inaplicación sistemática mediante todo tipo de burlas formalistas a la prístina idea del urbanismo concertado con que se configuró el Suelo Urbanizable No Programado”.

en este caso, sea necesario la convocatoria de concurso, por lo que, lógicamente, si la administración formula y ejecuta, se actuará mediante expropiación¹⁵.

Además de una actividad directa de programación y ejecución, admite también otra modalidad, la programación por parte de la administración actuante y la convocatoria de concursos para la ejecución y desarrollo de las mismas (art. 150). La tercera modalidad, que es la modalidad típica, será aquella en la que la convocatoria de concursos versará sobre la formulación y ejecución de los Programas de Actuación Urbanística de conformidad con las determinaciones y criterios del Plan General (Art. 146 LS76).

Las bases del concurso serán redactadas por la Entidad Local convocante del mismo, y en ellas se señalarán las zonas afectadas, las determinaciones mínimas que contempla el Plan General para las mismas, así como la concreción de las obligaciones que deben asumir los adjudicatarios en materia de cesiones de viales, cesión de aprovechamiento y realización de las obras de urbanización y de conexión de infraestructuras con los sistemas generales, admitiendo la posibilidad de establecer los precios máximos y mínimos de venta o alquiler de las edificaciones. Será en el acto de adjudicación del concurso en el que se establezca el sistema de actuación aplicable en cada caso, que dependerá básicamente del hecho de que el adjudicatario sea al mismo tiempo propietario de los terrenos, pues se establece en el marco jurídico de la ley del 76 como sistema de actuación preferente los de compensación y co-operación (art.152 Reglamento de Gestión Urbanística).

Es en este punto en el que el sistema establecido quiebra por segunda vez, en el sentido de que si una de sus principales finalidades es la integración de la iniciativa privada empresarial al proceso urbanizador y edificatorio, esta declaración de principios se rompe desde el momento en que se establece como sistema prioritario de ejecución el de compensación, de forma que los PAU no dejan de ser en este tercer caso en el que la programación y ejecución corresponde al adjudicatario de los mismos, algo así como Planes Parciales de formulación y ejecución postergada en el tiempo y de realización completamente privada, pues si rige la primacía de la elección del sistema de ejecución que prime la participación de los propietarios de los terrenos comprendidos

.....
¹⁵ Del mismo modo podrá evitarse la previa convocatoria de concurso cuando se trate de la urbanización de terrenos destinados a instalaciones y actividades productivas relevantes o de especial importancia y para la formación de polígonos industriales cuando así lo acuerde el Consejo de Ministros mediante Decreto, a propuesta del ministerio de la Vivienda y del competente por razón de la materia previo informe de las Corporaciones Locales interesadas y la Comisión Central de Urbanismo, y dictamen del Consejo de Estado (arts. 149 y 150 LS 76).

en el programa y la articulación de la gestión de los mismos se lleva a cabo mediante Juntas de Compensación, la única diferencia real existente con el urbanismo de desarrollo no diferido del plan, es decir del suelo urbanizable programado, es el hecho de que en este caso se permite a los adjudicatarios-propietarios llevar a cabo la programación de los elementos constructivos que quieren emprender. Nada más, un engaño, un verdadero engaño en el que la única concertación versará por tanto en la esfera planificadora, justamente aquella que más críticas recibió en cuanto que suponía la cesión de una de las esferas más genuinamente públicas del urbanismo, del hecho de hacer ciudad, suponiendo en definitiva *“una forma de privatización de la función pública urbanística”* (Blanquer Prats, 1995:14).

De este modo, el urbanismo concertado de los PAU cayó en el mismo círculo vicioso que pretendía romper¹⁶, y que venimos describiendo a lo largo de todas estas páginas, de forma que también los propietarios, esta vez dirigidos bajo la batuta de una empresa adjudicataria de la gestión y ejecución de las obras, siguen ostentando un derecho privilegiado a la programación y ejecución de la urbanización.

Por tanto, el “caballo de Troya” en el que parecía erigirse el adjudicatario del PAU en suelo urbanizable no programado queda desvirtuado por la posición aún estratégica y clave de los propietarios de suelo, de forma que se han aplicado como un suelo convencionalmente improgramado, pero gravitando sus beneficios sobre el propietario original, incluso articulándose convenios atípicos ilegales, o mediante la formulación directa del Plan Parcial por compensación en beneficio de los propietarios. Con ello el urbanismo concertado de los PAU pasa a ser una suerte de concurso de ideas entre redactores del Plan General para sólo una porción del término municipal.

.....
¹⁶ En efecto y sirva de botón de muestra el hecho de que todos los PAU, salvo contadas excepciones, que están en vías de desarrollo en la Comunidad de Madrid, se están ejecutando mediante el sistema de compensación. No hay más que leer los anuncios en los periódicos de mayor difusión en los que se publican casi a diario las resoluciones de aprobación de los proyectos en estas zonas. Las revistas semanales de carácter inmobiliario resaltan, de un tiempo a esta parte el fenómeno del aumento especulativo del precio de las viviendas todavía inexistentes en los nuevos PAU y achacan principalmente la lentitud del proceso a la exacerbada exigencia de documentación administrativa que provoca la ralentización de la puesta en marcha de los mismos. Esta es una de las causas, no lo dudo, sin embargo creo que no se va al fondo del asunto, esta lentitud en la ejecución de los PAU es la misma lentitud que existe en la ejecución “clásica” de los Planes Parciales cuando el sistema de compensación obliga a poner de acuerdo a una infinidad de propietarios, no logra las mayorías suficientes, no se logran financiar las obras a buen ritmo porque los propietarios no aportan puntualmente las cantidades a las que están obligados para obtener un beneficio que, ese sí, desean materializar lo más rápido posible.

Así pues, las bases teóricas a partir de las cuales se intentaba articular nuestro nuevo urbanismo concertado en la Ley de 2 de mayo de 1975 de reforma de la Ley de 12 de mayo de 1956, que no eran otras que las de las Zonas de Urbanización Concertada del modelo francés, (Z.A.C) quedan completamente desfiguradas desde el momento en que no se impone la expropiación como sistema de actuación y se da entrada a los principios equidistributivos y compensatorios del sistema de compensación¹⁷ (Fernández Rodríguez, 1974).

El TRLS 92, última reforma de la ley de suelo del 56 no varía esta figura, a excepción de aspectos formales y de actualización de organismos preconstitucionales desaparecidos y su adaptación al nuevo sistema autonómico, así como la introducción de una nueva técnica de distribución de aprovechamientos, el aprovechamiento tipo.

¿Concertación, urbanismo concurrencial y de concurso? Sí, pero “a la española”.

Pero, como apuntábamos en páginas anteriores, otro de los lastres de nuestro círculo vicioso urbanístico es el de las valoraciones expropiatorias, que suponen una salvaguarda para aquellos casos en los que los PAU sean ejecutados de forma directa por la administración. En estos supuestos no hay que olvidar la disociación que se produce entre el derecho de propiedad y el derecho a la transformación urbanística (que comprende el derecho a urbanizar y a edificar) de manera que al propietario de suelo de lo que se le priva es de la ejecución del planeamiento. Este desapoderamiento del propietario se resarce mediante el pago de un justiprecio que ha de incluir, al menos en parte, las plusvalías generadas por un planeamiento, que en los casos de los PAU es aprobado por la Administración actuante pero elaborado por los adjudicatarios correspondientes.

.....

¹⁷ Incide en el hecho de que a pesar de que el fundamento de nuestro urbanismo concertado desarrollado mediante los Programas de Actuación Urbanística es el de las ZAC francesas, a diferencia de éstas en España no se ha seguido una distinción de la separación, al menos formal, entre la convention entre la Administración Pública y los particulares que se van a hacer cargo de la urbanización y edificación para con respecto al proceso de formulación y aprobación del planeamiento específico de la zona, que en el Code de l'Urbanisme francés no aparece condicionado por opciones sustantivas de ordenación previamente establecidas, siquiera sea con efectos administrativos puramente internos o en las relaciones entre la Administración y aquellos particulares. Lo que no supone desconocer que en el derecho francés la *convention* también condiciona el *plan d'aménagement* de la zona, pero por lo menos la separación formal entre ambas y la regulación del procedimiento de aprobación de este último como un procedimiento normal de formulación de planeamiento urbanístico ofrece mayores posibilidades en orden a la efectividad de la consideración de la ordenación urbanística como función pública.

De forma que el pretendido urbanismo concesional desarrollado mediante los Programas de Actuación Urbanística no lo es tanto; se queda a medias y se erige en lo que Parada Vázquez (2010: 551) viene a denominar como socio industrial forzoso, que no llega a privar a los propietarios de la función pública urbanística, trasladando al concesionario la gestión urbanística en aras de una mayor simplificación y eficiencia del proceso urbanizador que es la razón misma de la concesión, sino que debe lidiar con los propietarios no desplazados del proceso, dado el temor reiterativo a la eliminación del propietario del proceso urbanizador.

2.4. La consolidación de los PAU en la legislación estatal de 1998

El momento en el que adquieren mayor plenitud y apogeo los PAU es precisamente con el Decreto-Ley de 7 de junio de 1996, convalidado por la Ley 7/1997 de 14 de abril, la cual procedió a suprimir, aparentemente, la clásica distinción entre suelo urbanizable programado y no programado, ampliando con ello considerablemente los terrenos susceptibles de ser ordenados mediante un PAU y eliminado la programación temporal de cuatro años aplicables a los mismos.

Este refuerzo de la figura de los PAU se consolida con la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV), que convirtió la clasificación del suelo urbanizable en una categoría residual dentro de la clasificación del suelo, de modo que todo el suelo que no se clasificaba como urbano o no urbanizable, por no poder subsumirse en los supuestos regulados en la ley, pasaba a ser automáticamente suelo urbanizable. Esta nueva regulación supuso, evidentemente, el aumento considerable de la disponibilidad y, por lo tanto, de la oferta de suelo urbanizable pero, al mismo tiempo, y como cambio realmente sustancial, supuso la ruptura definitiva del monopolio que tenía el Plan General para decidir qué terrenos iban a incorporarse al proceso urbanizador. Dicho de otro modo, en la legislación precedente el suelo urbanizable era aquel cuyo destino futuro era la incorporación al proceso de transformación urbana que se producía por el cumplimiento de los programas cuatrienales contenidos en el Plan General, con lo que el desarrollo urbanístico era realizado en función de un determinado programa definido discrecionalmente sobre la base de las motivaciones de los responsables políticos y técnicos de cada momento. Por el contrario, con la Ley 6/98, la situación expuesta se invierte al poder excluirse únicamente del proceso de transformación urbanística el suelo que contenga alguna de las características que permiten su clasificación como Suelo No Urbanizable (artículo 10). La LRSV sustituye

para el suelo urbanizable el sistema de programación por el mecanismos de la iniciativa privada, al reconocer su artículo 15 el derecho de los propietarios de esta clase de suelo a instar su desarrollo sin imponer directamente su urbanización pero sin renunciar tampoco a la función directiva y orientadora de la Administración, que es consustancial a la idea de plan.

Con todo ello la LRSV primó más la iniciativa privada alentando que fueran los propios particulares los que promovieran el desarrollo urbanístico y dejando en manos de la Administración el control de la legalidad de estas actuaciones. Este sistema, sin embargo, se planteó en dos escalas con dos intensidades diferentes en función de las distintas categorías de suelo urbanizable reguladas en la ley. Así, en el suelo urbanizable sectorizado se partía de una situación evidentemente más ventajosa, ya que al tratarse de un ámbito o sector habilitado por el Plan General con las condiciones básicas para su desarrollo fijadas, quedaba a expensas únicamente del cumplimiento de los requisitos y condiciones fijadas en el Plan General a través del Plan Parcial para su desarrollo. Por el contrario, en el suelo urbanizable no sectorizado el sistema de la LRSV optaba por hacer una delegación a las Comunidades Autónomas para que fueran éstas las que determinaran la regulación correspondiente a la tramitación, determinaciones y contenido del instrumento de planeamiento preciso para poder proceder a su transformación en unidades urbanísticas integradas, el PAU.

Una de las principales y más polémicas aportaciones que lleva a cabo la ley 6/98 de 13 de abril en orden al urbanismo de concierto que venimos describiendo figura en la Disposición Transitoria primera apartado b)¹⁸ (Díaz Lema, 1998: 97 y ss), que tiene carácter básico y establece que el desarrollo del suelo urbanizable no programado podrá promoverse directamente, sin necesidad de concurso, mediante los instrumentos de planeamiento previstos en la legislación urbanística.

La introducción de este precepto no es nada clara, pues parece romper con el principio, que hasta el momento había sido fundamental en el desarrollo del

.....

¹⁸ En el que destaca el hecho de que “si el objetivo de la nueva Ley es ampliar la oferta de suelo disponible, es evidente que en el crucial, e indeterminado período transitorio sólo se alcanzará de forma limitada. Unicamente el suelo urbanizable no programado podrá desarrollarse directamente a través de Planes Parciales, a iniciativa de los propietarios, pero con la condición de que se encuentre delimitado en el planeamiento general y estén fijadas las condiciones para su desarrollo”, cosa que no es lo normal en el sentido de que la delimitación de áreas de suelo urbanizable no programado partían en un principio de la no especificación en el Plan General de las determinaciones para su desarrollo circunstancia ésta que era la que lo dotaba de una especial singularidad con respecto al suelo urbanizable programado.

urbanismo concertado español, de la adjudicación de los Programas de Actuación Urbanística mediante concurso. Pero al desaparecer esta categoría de suelo la disposición transitoria no parece mostrar cual será el régimen de este tipo de suelos; no lo hace porque no tiene competencia para ello en aplicación de la doctrina de la STC 61/97 de 12 de marzo, pero este régimen de transitoriedad parece abrir el portillo a que las actuaciones postergadas de planificación y ejecución privada o concesional puedan desarrollarse sin la existencia de un concurso previo, es decir, mediante adjudicación directa, cuestión que en principio parecía de imposible aplicación en el régimen anterior, salvo contadas excepciones.

El real decreto-ley 4/2000 de 23 de junio de medidas de liberalización en el sector inmobiliario y de transportes arroja cierta luz en este sentido, pues al modificar los artículos 15.2 y 16.1 de la ley 6/98 de régimen de suelo y valoraciones unificando el régimen del suelo urbanizable delimitado y no delimitado, permite la iniciativa urbanística de los particulares y de la administración, en ambos casos sin necesidad de concurso¹⁹.

3. LOS PAU EN EL CONTEXTO DE LAS LEGISLACIONES AUTONÓMICAS. CONFIGURACIÓN GENERAL DE LOS PAU Y FIGURAS EQUIVALENTES

Tras el debate abierto sobre la pervivencia o no de los PAU como consecuencia de la nueva regulación legal de las categorías del suelo urbanizable y la delegación a las Comunidades Autónomas de la regulación de los instrumentos adecuados para su desarrollo, se observa cómo el resultado no ha sido ni mucho menos homogéneo, creándose figuras muy diversas en las distintas regulaciones autonómicas.

Así, en una visión panorámica de la regulación de cada comunidad autónoma, podemos encontrar:

.....
¹⁹ El nuevo artículo 16.1 establece “ *El derecho a promover la transformación del suelo urbanizable, mediante la presentación ante el Ayuntamiento del correspondiente planeamiento de desarrollo para su tramitación y aprobación, se podrá ejercer desde el momento en que el planeamiento general delimite sus ámbitos o se hayan establecido las condiciones para su desarrollo o se proceda a su delimitación o a la definición de las condiciones para su desarrollo en virtud de un proyecto de delimitación o de planeamiento formulado por la iniciativa privada.*”

Este nuevo párrafo unifica prácticamente las dos categorías de suelo urbanizable existentes hasta el momento, el suelo urbanizable delimitado y el no delimitado, en el sentido de que tanto uno como otro serán susceptibles de ser urbanizados de forma inmediata. En efecto el primero, el que corresponde al que fuera tradicional suelo urbanizable programado, el actual suelo urbanizable delimitado, lo será porque el planeamiento general incorpora las condiciones necesarias para su desarrollo.

Regulaciones que se refieren a los PAU en la regulación del respectivo régimen transitorio a efectos de que los que estuvieran aprobados con anterioridad terminen de ejecutarse.

Regulaciones que hacen referencia expresa a los Programas de Actuación Urbanizadora, como es el caso de Navarra (Art. 170 a 173 LOTUNA, a los Programas de Actuación Urbanística Municipal, como Cataluña (Art. 60 y 61 TRLUC), los Programas para el Desarrollo de Actuaciones Integradas en suelo urbanizable de la legislación valenciana (Art. 39 LUV).

Regulaciones en las que la desaparición de los PAU es meramente nominal o formal, en la medida en que incorporan otros instrumentos de planeamiento que responden en cuanto a su objeto y determinaciones a los antiguos PAU. Esto ha sido posible en la medida en que la supresión de la anterior distinción entre el suelo urbanizable programado y no programado ha dado lugar, desde la LRSV, a la actual distinción entre el suelo urbanizable delimitado o sectorizado y el suelo urbanizable no sectorizado, para cuya ordenación y desarrollo sigue siendo preciso un instrumento de planeamiento intermedio entre el plan general y el plan parcial de desarrollo. Ejemplo de ello son los Planes de Sectorización de la legislación andaluza (art. 12 LOUA), de la gallega (art. 66 y 67 LOUPMRG) y madrileña (art. 44 a 46 LSCM). También responden a esta configuración los Programas de Ejecución de Extremadura (art. 134 LOTEX) cuya naturaleza y régimen jurídico es equivalente a la de los antiguos PAU.

En el resto de las regulaciones autonómicas han sido los Planes Parciales los que han venido a asumir las funciones y determinaciones propias de los PAU, para lograr el adecuado desarrollo y nivel de pormenorización de los ámbitos de suelo urbanizable escasamente desarrollados.

En cualquier caso, se observa cómo los PAU han venido estableciendo las determinaciones precisas para el desarrollo del anteriormente denominado suelo urbanizable no programado en desarrollo del respectivo plan general de ordenación, aunque a partir de este momento con una peculiaridad distintiva que es la de configurarse como auténticos instrumentos de ordenación integral de parte de un territorio al abarcar sectores o ámbitos de manera integral. Asimismo, se presentan como instrumentos de carácter necesario, ya que sin ellos las determinaciones del planeamiento general no se concretarían lo suficiente en sus aspectos esenciales como para dar lugar al desarrollo mediante planes parciales y la posterior urbanización de los ámbitos.

Esta nueva dimensión de los PAU ha sido avalada por la propia jurisprudencia. La STS de 28 de diciembre de 1987, refirió como aspectos más característicos de los PAU el de su carácter subordinado respecto de los Planes Ge-

nerales, debiendo por lo tanto respetar sus determinaciones de acuerdo con lo dispuesto en los artículo 16.1 y 146.1 de la LS de 1976; y el de su configuración como instrumentos propios del urbanismo concertado, al dar cabida a la iniciativa privada al proceso de desarrollo urbano mediante unidades de cierta entidad. Esta última característica tiene reflejo en el artículo 146 LS de 1976, en el que se establece que las entidades locales, de oficio o a instancia de parte, podrán convocar concursos públicos para la formulación y ejecución de los PAU de conformidad con las determinaciones y los criterios que a estos efectos establezca en plan general.

Las bases del concurso, como una de las principales manifestaciones del urbanismo concertado, señalarán, de acuerdo con la regulación estatal supletoria, las zonas aptas para la localización de las actuaciones, las magnitud de las superficies urbanizables, las exigencias mínimas de planeamiento en relación con las determinaciones establecidas por el plan general, el establecimiento de los usos generales a que se destine la actuación, la obligación de los promotores de construir un porcentaje de edificación en plazos determinados, las garantías y sanciones en caso de incumplimiento y el resto circunstancias que configuren la actuación. Más pormenorizadamente, las obligaciones que como mínimo deberán asumir los adjudicatarios serán las relativas a: la cesión gratuita a la entidad local de los terrenos destinados a viales, parques y jardines públicos y demás servicios y dotaciones de interés general, que en ningún caso podrán ser inferiores a lo establecido en la ley; la construcción de la red viaria completa en la zona de actuación y de las redes de abastecimiento de agua y energía eléctrica, saneamiento, alumbrado público y demás servicios que en su caso se prevean; la construcción de las necesarias conexiones en el exterior de la zona de actuación, con las redes precisas; previsión y ejecución del equipamiento adecuado a las dimensiones y finalidad de la actuación que, en el caso del uso residencial consistirá, al menos, en la creación de espacios verdes públicos y en la construcción de centros docentes, sociales y comerciales.

No obstante, no todas las figuras autonómicas responden a esta configuración general de los PAU. Por ejemplo, los Programas de Desarrollo que se regulan en la ley valenciana, a pesar de regularse junto con el resto de los instrumentos de ordenación no parecen tener valor normativo, tal y como se desprende de los artículos 73.d), 117.3 y 126 a), 130 y 137.5 LUV, en la medida en que con carácter previo o simultáneo requieren de la aprobación de un plan parcial para modificar la ordenación estructural del Plan General, para clasificar o calificar nuevo suelo urbanizable o para establecer la ordenación pormenorizada. En relación con esta figura, la STS de 24 de marzo de 2004

ha entendido que *“los programas valencianos participan de la naturaleza de los instrumentos de gestión y ejecución a diferencia de los Programas de Actuación Urbanística del sistema jurídico estatal, contemplados en los artículo 35.1. d) y 142 del RPU que constituían auténticos instrumentos de ordenación”*.

Los Programas de Ejecución de la legislación extremeña no se incluyen dentro de los instrumentos de ordenación a pesar de que tengan por como finalidad la delimitación, la ordenación y las condiciones para la urbanización del ámbito correspondiente de suelo urbanizable, conforme al artículo 118.1 LOTEX.

Los Programas de Actuación Urbanística Municipal de la legislación catalana son la expresión de las políticas municipales de suelo y de vivienda y contienen las previsiones y los compromisos asumidos para el desarrollo de los planes de ordenación urbanística municipal correspondientes con respecto a la reforma y la mejora urbanas, a los equipamientos y a la generación de actividad económica, dentro del marco del desarrollo urbanístico sostenible. Se integran, conforme al artículo 60.1 TRLUC, dentro de los instrumentos de planeamiento urbanístico general dado que a través de los mismos es posible delimitar los ámbitos del suelo urbanizable y modificar los sectores previamente delimitados, incorporando en ambos casos determinaciones propias de los planes de ordenación urbanística municipal y la correspondiente documentación (Art. 61 TRLUC). No obstante, tal caracterización no queda tan clara en el caso de la transformación urbanística del suelo urbanizable no delimitado, al precisar de la aprobación de un plan parcial de delimitación.

4. LA EVOLUCIÓN DE LA FIGURA DE LOS PAU EN LA COMUNIDAD DE MADRID. ESPECIAL REFERENCIA A LA EXPERIENCIA DEL URBANISMO CONCERTADO EN EL MUNICIPIO DE MADRID

4.1. Antecedentes

Pasando a analizar específicamente el caso concreto de la Comunidad de Madrid, hay que comenzar con la Ley 9/95, de 28 de marzo, de medidas de Política Territorial (LMPT). Esta norma fue una regulación parcial de la materia urbanística, esto es, un mero complemento del régimen urbanístico contenido en la legislación estatal, por aquél entonces el Texto refundido de la Ley del Suelo de 1992 (TRLR 92).

Tras los efectos derivados de la STC 61/97, se aprobó la Ley 20/1997 de 15 de julio, de Medidas urgentes en materia de Suelo y Urbanismo para suplir

parte del vacío normativo generado por la declaración de inconstitucionalidad de numerosos preceptos del TRLS de 1992. Esta regulación incorporó las Zonas de Interés Regional como instrumento no sólo de planeamiento y de definición estructural de la ciudad, sino como mecanismo de intervención regional en los procesos de urbanización de suelos no urbanizables o suelos urbanizables no programados.

Ciertamente, la Comunidad de Madrid vio en los suelos clasificados como urbanizables no programados, primero, y como suelos urbanizables no sectorizados después, una oportunidad de hacer valer sus competencias en materia de urbanismo, desplazando a los Ayuntamientos del proceso de toma decisiones para la transformación urbanística de los ámbitos, y por lo tanto, para el crecimiento y desarrollo social y económico de las ciudades de la Región. En este marco, las Zonas de Interés Regional de Actuación Inmediata se contemplaron como mecanismos específicamente regionales de actuación directa de la Comunidad de Madrid, para sustraer del ámbito competencial, y por tanto decisorio de los Ayuntamientos, grandes superficies de terrenos clasificados como suelos no urbanizables o suelos urbanizables no programados, en un evidente intento por desactivar y arrinconar la figura de los PAU, tan promocionada desde la regulación estatal, como figura central en la transformación de grandes superficies de terrenos.

Además de estas maniobras legales de la Comunidad de Madrid para dar sustantividad a sus competencias urbanísticas mediante el desarrollo de los suelos clasificados como urbanizables no programados, la Ley de Medidas Urgentes redujo a dos los supuestos de formulación y ejecución de los PAU, estableciendo como únicas alternativas posibles que el PAU fuera formulado y ejecutado por la propia Administración actuante o que el PAU fuera formulado y ejecutado directamente por urbanizador adjudicatario del concurso convocado al efecto, suprimiéndose con ello la situación intermedia que preveía el TRLS 92, en la que era posible que el PAU fuera formulado por la Administración adjudicándose en concurso público únicamente su ejecución.

La nueva clasificación que introduce la ley 6/1998 de suelo urbanizable no sectorizado, unido a la delegación que el legislador estatal efectuó en las Comunidades Autónomas para que fueran éstas las que determinasen en cada caso qué figuras de planeamiento serían las más idóneas para su desarrollo, permitió, en la línea de lo ya comentado, que el PAU se mantuviera como figura de planeamiento más adecuada para el desarrollo de grandes superficies de terrenos no ordenados desde el Plan General en muchas Comunidades Autónomas como en Madrid, sin necesidad de embarcarse en aventuras le-

gislativas que no ofrecían el valor añadido de la experiencia acumulada hasta el momento y evitando la diversificación y dispersión en la que se podría incurrir como consecuencia de la regulación de múltiples y variadas figuras de planeamiento en cada territorio autonómico.

4.2. La regulación actual de la Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid. La apuesta por la figura del agente urbanizador en Madrid

Si la Ley 9/95 de la CAM se limitó a establecer un marco suficiente para el desarrollo de las políticas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, completando a tales efectos la regulación estatal supletoria vigente en aquel momento (TRLR 92), la vigente Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid (LSCM), ha optado por una regulación completa y omnicompreensiva de toda la materia urbanística, en ejercicio de sus competencias exclusivas, con el objetivo declarado de superar definitivamente el marco normativo estatal.

En este nuevo camino trazado por la legislación madrileña uno de los objetivos fue la creación de los mecanismos más adecuados para el desarrollo urbano de un territorio con tantas posibilidades de crecimiento urbanístico como el madrileño, que, a su vez, incorporasen elementos de seguridad para incentivar la actividad de los agentes implicados en tan importantes procesos.

Estos mecanismos se concretaron, por una parte, en la creación de nuevas categorías dentro del suelo urbanizable (sectorizado y no sectorizado), las cuales a pesar de su nueva denominación vienen a corresponder materialmente con los tradicionales suelos urbanizables programados y no programados, tal y como se desprende de la propia Disposición Transitoria Primera c) de la LSCM; por otra, la consecuente creación de los Planes de Sectorización, los cuales, a pesar de la terminología utilizada, sustituyen y hacen las veces de los clásicos PAU, tal y como se constata en las funciones asignadas por el artículo 44 LSCM.

Respecto de esta última cuestión, resulta interesante comprobar cómo en el municipio de Madrid los Planes de Sectorización han sido el resultado del planteamiento lógico de la reutilización de los PAU como instrumentos generales, intermedios entre el Plan General y los planes de desarrollo, enfocados a completar la ordenación estructurante del Plan General en ámbitos de suelo urbanizables de gran superficie y favorecer la iniciativa particular en su transformación urbanística. Esta reconversión de los PAU no se percibe, sin embargo, tal y como se ha señalado, en otras regulaciones autonómicas que

también contemplan los Planes de Sectorización, como es el caso de Galicia y Navarra, en las que éstos se regulan como instrumentos de desarrollo del Plan General a pesar de que se les reconozca capacidad para establecer determinaciones estructurantes de la ordenación urbanística, necesarias para la transformación de los terrenos clasificados como suelo urbanizable no delimitado. (Art. 59 LOTUNA y 66.1 LOUPMRG).

La vigente ley del suelo madrileña confirma la línea de desprogramación del Plan General, evitando con ello que el modelo de ordenación urbanística previsto inicialmente en el mismo quede obsoleto por el incumplimiento de las previsiones contenidas en los programas de actuación. Como contrapartida se pasa a programar la fase de gestión y ejecución urbanística con evidente apoyo en la iniciativa privada o en la figura del promotor, bajo la cual sujetos privados, no necesariamente propietarios de los terrenos, en función de las necesidades socioeconómicas coyunturales y previa adjudicación mediante concurso, proceden en cumplimiento del programa de gestión a la ejecución del planeamiento en el plazo de dos años en suelo urbanizable no sectorizado.

No obstante, a pesar de la voluntad decidida y de los intentos regulativos del legislador madrileño por incorporar hasta sus últimas consecuencias la figura, ya clásica en otras regulaciones como la valenciana y la castellano-manchega, del agente urbanizador, lo cierto es que la misma no ha dado el resultado esperado en la ciudad Madrid.

Tal afirmación ha encontrado eco a nivel normativo, tal y como puso de manifiesto la Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma, la cual, a la vista de la ineficacia demostrada en la práctica y de los numerosos e irresolubles problemas vinculados con el derecho de propiedad de los ciudadanos que ha ocasionado la utilización de la figura del agente urbanizador, optó por suprimirla expresamente del ordenamiento jurídico madrileño, devolviendo con esta decisión el protagonismo al tradicional sistema de compensación, que tal y como se verá en el análisis concreto del PAU de Arroyo del Fresno en Madrid, se ha demostrado como la fórmula más eficaz y segura tanto desde el punto de vista jurídico como económico, para promover la transformación de grandes superficies de suelos vírgenes.

Trasladando todas estas consideraciones al caso concreto del municipio de Madrid y analizando algunos casos prácticos significativos, se constata perfectamente que el intento de la legislación madrileña por instaurar la figura del agente urbanizador como máximo exponente del llamado urbanismo

concertado no ha resultado. Muestra de ello ha sido la experiencia desarrollada en diversos ámbitos del municipio de Madrid, localizados fundamentalmente al sureste de la ciudad, en los que por diversas causas no se ha logrado culminar su transformación mediante la figura del agente urbanizador.

Como ejemplo concreto podemos referirnos al ámbito identificado como Área de Planeamiento Específico (APE) 10.01 “Meaques”, el cual, a pesar de sus reducidas dimensiones no llegó a prosperar por circunstancias sobrevenidas que obligaron al Ayuntamiento de Madrid a acordar la finalización del procedimiento. Para este ámbito se formalizó el año 2003 la iniciativa privada, para la gestión y ejecución de los terrenos incluidos en el mismo por adjudicatario en concurso, conforme al artículo 109 de la LSCM en relación con los artículos 106 y 107. La primera problemática que se suscitó en el desarrollo del ámbito fue en el año 2004, por la falta de pormenorización del procedimiento de ejecución por agente urbanizador en la regulación de la LSCM. Esta circunstancia, unida a la falta de desarrollo reglamentario por parte de la Comunidad de Madrid, obligó al Ayuntamiento a paralizar las actuaciones en espera de la redacción de una Instrucción municipal que concretara y pormenorizada los pasos del proceso. Esta decisión municipal provocó, como efecto paralelo, diversas reclamaciones de responsabilidad patrimonial al Ayuntamiento de Madrid por parte de los propietarios que vieron afectados sus intereses económicos en la operación.

En el año 2006 se reanudó la tramitación administrativa de la operación, incoándose el correspondiente expediente de contratación para la resolución del concurso que, por procedimiento abierto, seleccionaría al adjudicatario promotor para la transformación urbanística del ámbito. En esta tesitura se planteó en el año 2007 la segunda problemática, cuando el propietario exclusivo del ámbito impugnó la tramitación del expediente, con solicitud de suspensión del mismo, alegando dos motivos básicamente: la inexistencia del incumplimiento de sus deberes urbanísticos, los cuales sólo se habían demorado por la existencia de cuestiones litigiosas sobre la propiedad, y la constatación de su inequívoca voluntad de ejecutar la urbanización del ámbito.

La resolución del recurso interpuesto por el propietario único del ámbito fue objeto de dictamen previo de los servicios jurídicos del Ayuntamiento de Madrid a efectos de dilucidar la cuestión central de si la alternativa presentada al menos por el 50% de la totalidad del ámbito había de tener siempre preferencia sobre la iniciativa, o sólo en igualdad de condiciones conforme a lo establecido en el artículo 115 LSCM. Tras el análisis jurídico correspondiente, se concluyó que *“si en el proceso oportunamente concurre una iniciativa o alter-*

nativa respaldada por propietarios que representan al menos el 50% de la totalidad del ámbito, sector o unidad de actuación, tal iniciativa o alternativa tiene siempre preferencia y debe resultar adjudicataria de la ejecución, asumiendo las obligaciones legales generales de urbanización, cesión de estándares urbanísticos, cesión de terrenos en los que se pueda materializar el 10%”.

La argumentación jurídica expuesta, sin embargo, motivó la desestimación del recurso de la propiedad del ámbito, al permitir al Ayuntamiento de Madrid concluir que la opción por el sistema de ejecución por adjudicatario del concurso no impedía a la propiedad participar en el mismo, pudiendo presentar en cualquier caso una alternativa a la entidad que formalizó la iniciativa.

Una vez superados estos problemas legales sobre la tramitación del expediente administrativo se produjo el tercer elemento o factor determinante del fracaso del sistema de ejecución por adjudicatario en concurso, cuando la Comunidad de Madrid derogó la regulación legal del mismo por Ley 3/2007, de 26 de julio. Esta Ley no estableció un régimen transitorio específico, sin que por otra parte resultara de aplicación el régimen transitorio general de la normativa sobre procedimiento administrativo al tratarse de una derogación de la figura fundamentada en la lesión del contenido del derecho de propiedad, lo que obligaba a una interpretación restrictiva de esta normativa urbanística. La concurrencia de todos los factores comentados determinaron que finalmente el Ayuntamiento aprobara la terminación del procedimiento por causas sobrevenidas prevista en el artículo 87.2 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

Otro claro exponente del fracaso de la figura del agente urbanizador en Madrid es el Área de Planeamiento Específico. APE 09.06 “La Horca-Carretera de Húmera”, aunque a diferencia de lo ocurrido en el ámbito de APE 10.01 “Meaques” no se optó por la terminación sobrevenida del procedimiento sino por la adjudicación de la ejecución del ámbito a los propietarios del mismo. Resumiendo brevemente las actuaciones seguidas en este caso, la iniciativa particular se formalizó en los términos del artículo 109 LSCM, por una entidad mercantil urbanizadora, en el año 2004. Poco después los propietarios mayoritarios del ámbito impugnaron el procedimiento, alegando que ya habían prestado su conformidad a la ejecución del ámbito por compensación, llegando incluso a presentar propuesta de Estatutos y de Bases de Actuación para la Junta de Compensación. Por todo ello, la propiedad solicitaba la nulidad de las actuaciones por vulneración del contenido esencial de su derecho de propiedad. Como consecuencia de

este primer recurso, y la posterior impugnación del acuerdo municipal en vía contencioso-administrativa en el año 2006, el Ayuntamiento, aplicando a este supuesto el criterio establecido por sus servicios jurídicos para la interpretación del artículo 115 LSCM, acordó el inicio del expediente de contratación para adjudicar la ejecución del ámbito pero, y esto fue lo determinante para certificar la no operatividad de la figura del agente urbanizador, a favor de la propiedad mayoritaria del ámbito.

Pero más allá de los aludidos problemas de corte jurídico, concernientes al contenido del derecho de propiedad privada, los cuales han supuesto sin duda la rémora más importante en el ritmo de los procesos de gestión y ejecución de estos ámbitos tal y como se ha podido comprobar, en el municipio de Madrid cabe constatar la existencia de otros factores adicionales que también han contribuido a la falta de operatividad de los mecanismos de agilización previstos en la LSCM y que han tenido que ver con la oportunidad de la regulación legal de la Comunidad de Madrid.

Efectivamente, los mecanismos dinamizadores del proceso de transformación urbanística de los suelos urbanizables creados al amparo de la Ley 9/2001 llegaron tarde, ya que su efectividad con la entrada en vigor de la ley se produjo en un momento en el que el municipio de Madrid ya había completado, o al menos iniciado, el procedimiento de aprobación de los correspondientes PAU y Planes Parciales, para concretar ordenación urbanística de los anteriormente llamados ámbitos de suelo urbanizable no programado y programar su gestión y ejecución. En este sentido, cabe destacar que la propia aplicación del régimen transitorio establecido en la LSCM mantenía incólume y, por tanto, al margen de la nueva regulación legal, todas las actuaciones desplegadas por el Ayuntamiento de Madrid en el desarrollo del suelo urbanizable localizado en su territorio.

Pero a este factor temporal que cuestionaba la oportunidad de la regulación de la LSCM en el municipio de Madrid hubo que añadir otro, no menos importante, que es el de la oferta de suelo urbanizable disponible en el municipio. Tal y como se verá en la génesis de la conocida como “Operación de los PAU”, en un primer momento, a principios de la década de los años 90, el Ayuntamiento de Madrid contó con una importantísima oferta de suelo urbanizable localizado en determinadas zonas periféricas del casco urbano, pero tras el desarrollo y materialización de este proceso se puede hablar de un total agotamiento del suelo urbanizable en el municipio de Madrid, lo que pronto convirtió los mecanismos de concertación de la LSCM en meras previsiones teóricas sin demasiadas posibilidades reales de materialización.

Todos estos factores permiten desmontar una conclusión bastante extendida, pero un tanto precipitada, de que lo determinante de la falta de operatividad de la figura del agente urbanizador en el municipio de Madrid ha sido la actual situación de crisis económica que tanto ha afectado al sector inmobiliario y de la construcción. Es cierto que el contexto económico ha motivado importantes retrasos en la ejecución de algunos ámbitos, pero el mismo, como factor aislado, no ha explicado por sí solo la falta de operatividad de la figura del agente urbanizador, la cual, como se ha podido comprobar, no ha estado condicionada por la falta de disponibilidad de capital privado que garantice de manera suficiente el elevado coste que suponen los procesos transformación urbanística de estos ámbitos, sino a problemas, como hemos visto, de otro orden.

Analizadas las circunstancias que propiciaron la aparición de la figura de los PAU, la posterior habilitación de mecanismos dirigidos a fomentar y posibilitar la iniciativa privada de los no propietarios de los terrenos y su posterior evolución legislativa en el ámbito de la Comunidad de Madrid, cabe concluir que en los procesos de transformación de los suelos urbanizables del municipio de Madrid, tras la experiencia acumulada durante la década de los años 90 y principios del siglo XXI, los PAU se han consolidado como los verdaderos protagonistas de la culminación del proceso de crecimiento de la ciudad de Madrid, manteniendo en consecuencia la necesidad de los Planes Parciales como último escalón en la ordenación urbanística y el sistema de compensación como la mejor de las garantías para la efectiva transformación de los terrenos en suelos urbanos consolidados.

5. LOS NUEVOS DESARROLLOS URBANOS EN EL ÁMBITO DE LA CIUDAD DE MADRID. EL PAU DE ARROYO DEL FRESNO COMO MÁXIMO EXPRESIÓN DEL URBANISMO CONCERTADO EN EL MUNICIPIO DE MADRID

5.1. El contexto de los PAU en Madrid

El encarecimiento de la vivienda, sobre todo a partir del año 1985 coincidiendo con el *boom* inmobiliario de Madrid, y la drástica reducción de la oferta de viviendas de promoción pública, provocaron el éxodo de población joven hacia la corona exterior y fuera del municipio de Madrid, con el consiguiente efecto de envejecimiento de la población del centro urbano. Esta circunstancia superó las previsiones del recién aprobado PGOU de Madrid de 1985, el cual no había contemplado en el horizonte mayores necesidades

de crecimiento de la ciudad, quedando en este aspecto tan elemental obsoleto en sus determinaciones.

Como respuesta inmediata al nuevo escenario generado y ante la necesidad de ofrecer más suelo residencial a precio asequible, el Ayuntamiento de Madrid impulsó la tramitación de diversas modificaciones puntuales del PGOUM de 1985 con el fin de disponer de importantes superficies de terrenos aptos para su transformación urbanística. Este fue, por tanto, a grandes rasgos el contexto en el que el Ayuntamiento de Madrid apostó decididamente por la figura de los PAU como instrumento de política de vivienda, no sólo para aumentar la oferta del suelo residencial sino también para asegurar un desarrollo y una ejecución ágil de lo planificado a través de una gestión eficaz.

Los PAU en Madrid se presentaron desde un primer momento como los instrumentos más idóneos para favorecer un crecimiento organizado de la ciudad, sin rupturas bruscas entre las áreas centrales y la periferia, favoreciendo nuevos desarrollos urbanos integrados y conectados con el centro y como mecanismo corrector de desequilibrios, evitando la segregación funcional del área metropolitana de Madrid y la polarización entre el centro (actividades económicas) y la periferia (zona residencial). De manera simultánea, los PAU permitieron el consenso con los inversores inmobiliarios privados, los cuales habían localizado las inversiones en otros municipios atraídos por la mayor flexibilidad de sus respectivos planeamientos y, por lo tanto, la colaboración de la iniciativa privada en el proceso de crecimiento de la ciudad.

Posteriormente, con la vigencia del PGOUM de 1997, los PAU se mantienen como claros exponentes de los objetivos que ya alumbró la Ley del Suelo de 1976 y que consolidó la Ley 6/98, al introducir, en una moderna metrópoli de gran dimensión como Madrid, importantes dosis de flexibilidad y de capacidad de adaptación del PGOU a una realidad socio-económica en continua evolución y transformación y facilitar la transición del modelo radio-concéntrico de ocupación de espacio hacia un modelo territorial poli-nuclear, creando nuevas centralidades periféricas que descongestionan las áreas centrales y diversifican la oferta espacial de usos evitando la especialización zonal.

5.2. El PAU de Arroyo del Fresno

Conforme a los objetivos expuestos, el Ayuntamiento de Madrid puso en marcha en el año 1992 la operación de desarrollo de importantes áreas de suelo urbanizable a través de la figura de los PAU. Esta operación, dirigida por tanto a crear nuevas zonas de expansión de la ciudad con vocación de generar desarrollos equilibrados, equipados y autosuficientes, se localizó en seis ám-

bitos, repartidos en cuatro áreas situadas en la periferia norte de la ciudad y otras dos localizadas en el sur de la misma, conocidos como “Arroyo del Fresno”, “Monte Carmelo”, “Las Tablas”, “Sanchinarro”; “Ensanche de Vallecas” y “Carabanchel”, y afectando a un total de 2.258,83 hectáreas de suelo.

Estas actuaciones de crecimiento y expansión del núcleo urbano de la ciudad de Madrid se insertan en la Operación de los PAU, también conocida como nuevos desarrollos urbanos, los cuales, en su conjunto, han supuesto una capacidad de crecimiento de 228.700 viviendas, de las que más de un 51 % (117.0009) se han destinado a viviendas de protección pública. Los PAU han permitido la creación de áreas de alta calidad urbana y medioambiental gracias a las bajas densidades edificatorias y a la localización de amplias zonas verdes, aspectos éstos complementados a su vez con implantación de usos terciarios y equipamientos.

5.3. El contenido de la ordenación del PAU de Arroyo del Fresno

Conforme a los términos en los que se aprobó con carácter definitivo la revisión del PGOU de Madrid de 1997, el ámbito de Arroyo del Fresno ha supuesto un claro exponente de la tendencia flexibilizadora del Plan General, consolidada con la LRSV, a partir de la clase suelo urbanizable no programado. Al amparo de esta previsión del PGOU de 1997, los objetivos del PAU de Arroyo del Fresno, fueron:

- Completar el tejido urbano en el área, creando un cierre de ciudad armónico y de baja densidad.
- Dotar de conexiones al viario de la zona con la M-40.
- Crear un área de servicios, permitiendo el diseño de un intercambiador.
- Permitir la creación de un área deportiva que sirva como pantalla de protección entre la ciudad y el Monte del Pardo.

Es importante destacar que para la elaboración de este PAU se tuvieron en cuenta los criterios del *Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano* de la Comisión de la Unión Europea, en el que se analizaban los problemas creados por el crecimiento urbano, sobre todo en zonas periféricas de la ciudad, como era el caso, en las que se crean inmensas zonas edificadas carentes de las calidades inherentes al modo de vida urbano, tanto en la calidad de la construcción como en infraestructuras, transportes, oferta cultural, educativa, etc., o incluso en la existencia de referencias visuales que permitan la orientación e identificación de los distintos puntos urbanos y la pérdida de tiempo que pueden suponer los desplazamientos.

Desde el punto de vista de sus determinaciones, el PAU de Arroyo del Fresno se presenta como claro e indiscutible exponente de figura intermedia entre el Plan General y el planeamiento de desarrollo, en el esquema clásico de la legislación estatal, al configurarse como figura verdaderamente capaz de ordenar un ámbito de gran extensión para el que el PGOU sólo ha establecido determinaciones muy generales. Prueba de ello es el contenido de estas determinaciones que pasamos a analizar básicamente y que dan una idea bastante cabal del alcance del mismo:

1. Superficie del ámbito: 1.560.000 m²
Superficie edificable total: 374.000 m²
2. Uso característico: Residencial.
Aprovechamiento tipo: 0,2949 m²/ m²
3. Coeficientes de ponderación: VP (vivienda pública)=1,0; VL (vivienda libre) colectiva =1,3; VL unifamiliar 1,6; Terciario =1,4.
4. Sistema de actuación: Compensación. Fijado en la delimitación de las Unidades de Ejecución.
5. Definición básica del sistema general viario y de zonas verdes a concretar por el Plan Parcial
7. Número máximo de viviendas: 3.240
Número mínimo de viviendas protegidas: 1.800
8. Edificabilidad de referencia:
Residencial libre: 162.000 m²
Residencial protegida: 162.000 m² (protección oficial y precio tasado)
Terciario: 30.000 m²
Terciario Comercial: 20.000 m²

De acuerdo con estos parámetros, la ordenación final contenida en el PAU de Arroyo del Fresno incorporó los siguientes aspectos:

- Zonificación y usos globales: residencial (unifamiliar y colectiva en bloque abierto); servicios terciarios y dotacional.
- Sistemas Generales: A desarrollar por el Plan Parcial. Viario interior, conexiones internas y enlaces externos con la M-40. Sistema General deportivo: Campo de Golf.
- Aprovechamiento: Se determina en el PAU el aprovechamiento en función de las cargas que se tienen que asumir para el desarrollo del ámbito, considerando la superficie total del ámbito y los sistemas generales exteriores adscritos (un total de 754.834 m²).

- Dotaciones: Los estándares de dotación se calcularon de acuerdo con lo previsto en el Reglamento de Planeamiento Urbanístico (RPU). No obstante y respecto de las zonas verdes, dado que el estándar requerido en el RPU era inferior al 10% del total de la superficie del ámbito, se determinó que el Plan Parcial incrementara la misma.

A pesar de la decidida voluntad municipal de culminar la transformación de los seis ámbitos que configuran la operación de desarrollo de los PAU, en el momento actual sólo tres de ellos (“Las Tablas”, “Sanchinarro” y “Montecarmelo”) han culminado prácticamente en su totalidad la fase de construcción de las viviendas y en dos (“Carabanchel” y “Ensanche de Vallecas”) la construcción de viviendas se encuentra muy avanzada. En el de Fuente del Fresno la construcción aún no se ha iniciado, a pesar de estar la urbanización concluida desde hace años.

Esta clara e indiscutible intención del Ayuntamiento de Madrid de acometer el crecimiento de la ciudad de Madrid con la operación de los PAU, tuvo su reflejo en varios aspectos. El primero de ellos, en la decisión municipal de independizar la tramitación de las Modificaciones Puntuales del PGOU del 85 del proceso de revisión del PGOU por aquel entonces en marcha. Esto no supuso, sin embargo, que las modificaciones puntuales quedaran por completo desconectadas de dicho proceso de revisión, sino que se planteaban como avances parciales del mismo que pasarían a formar parte del nuevo proyecto de ciudad.

El segundo de los aspectos fue la adopción simultánea de los acuerdos de aprobación inicial de las modificaciones puntuales y del planeamiento de desarrollo legalmente necesario (PAU y PP). Con ello, se intentaron eludir los efectos jurídicos derivados de la suspensión de licencias vinculada a la aprobación inicial de la revisión del PGOU y adelantar la oferta de suelo disponible en Madrid. En tercer y último lugar, se optó por la expropiación como sistema de actuación para el ámbito, con el fin de asegurar un control municipal directo en la transformación del mismo.

5.4. Análisis de los factores determinantes de la demora en la ejecución del PAU de Arroyo del Fresno

Por el contrario, y a pesar de ello, el PAU de Arroyo del Fresno pronto quedó descolgado del ritmo evolutivo del resto de los PAU. Sin embargo, y a pesar de lo que pudiera pensarse en un primer momento, las circunstancias que han incidido en esta demora pueden ser explicadas y justificadas en fac-

tores exógenos, completamente ajenos a la virtualidad y capacidad del PAU como figura dirigida a culminar el crecimiento urbano de una ciudad.

Los factores a los que se hace referencia se produjeron en distintos planos y en distintos momentos, y fueron los siguientes:

- El error en la previsión inicial de las necesidades de crecimiento de Madrid y las discrepancias con la Comunidad de Madrid en algunos aspectos de la actuación.
- La especial protección ambiental de parte del ámbito.
- La especial configuración del ámbito en lo que a infraestructuras terrestres se refiere.
- La incidencia de los informes sectoriales emitidos durante el procedimiento de tramitación del PAU, en los que se materializa el control de legalidad y de oportunidad de la Comunidad de Madrid u otras Administraciones y entidades públicas en lo concerniente a sus competencias.
- Las decisiones municipales adoptadas para la equidistribución y gestión del ámbito.
- Los efectos producidos como consecuencia de pronunciamientos judiciales acaecidos en aspectos vinculados al ámbito.

5.4.1. Falta de previsión del PGOU 85 y discrepancias de la Comunidad de Madrid

Como ya se ha comentado, todos los ámbitos de suelo urbanizable desarrollados en Madrid mediante la figura de los PAU tuvieron su origen en distintas modificaciones puntuales del Plan General de ordenación Urbana de Madrid de 1985, modificaciones éstas que vinieron a dar respuesta a las nuevas necesidades no contempladas inicialmente por el mismo.

El 28 de enero de 1994, la Comunidad de Madrid adoptó acuerdo por el que se denegó la aprobación definitiva de las seis modificaciones puntuales, por discrepancias en algunos aspectos fundamentales de la actuación como fueron:

- El adelanto de las modificaciones puntuales respecto de la revisión del PGOU.
- La conveniencia de desarrollar de forma simultánea todos los ámbitos.
- El número total de viviendas de protección oficial y viviendas de precio tasado previstas en la actuación.

Gracias a la firma de un Convenio entre la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid el 10 de febrero de 1995, la mayoría de estas modificaciones puntuales se desbloquearon y culminaron su tramitación, con la correspondiente aprobación definitiva de la Comunidad de Madrid, permitiendo la incorporación de los terrenos en el PGOUM de 1997 como suelos urbanizables programados. Este acuerdo dejó fuera, sin aprobación, dos ámbitos, el de Arroyo del Fresno y el de Vallecas, en el caso de Arroyo del Fresno por la especial complejidad física derivada de su localización espacial.

La secuencia descrita explica cómo el PGOU de 1997 recogió dentro de la clase de suelo urbanizable no programado, a desarrollar mediante PAU y PP, los ámbitos de Arroyo del Fresno. En este sentido la Orden de 17 de abril de 1997, de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid, por la que se hizo público el acuerdo relativo a la revisión del Plan General de Ordenación Urbana del término municipal de Madrid, promovido por la Gerencia Municipal de Urbanismo, determinaba en su apartado Primero c) SUELO URBANIZABLE que el *“UZI 00.06 Arroyo del Fresno, deberá excluirse de los ámbitos que corresponden a suelo urbanizable incorporado por cuanto carece de planeamiento de desarrollo aprobado, debiendo clasificarse el ámbito como suelo urbanizable no programado con las condiciones que se establecen en su ficha de ordenación”*.

5.4.2. Especial configuración medioambiental del ámbito

Otra de las causas que motivaron este retraso en el desarrollo del PAU de Arroyo del Fresno se encuentra en su especial ubicación en el borde físico de la ciudad y zona limítrofe con el área protegida del Monte del Pardo (ecosistema que conserva su carácter natural con delicado equilibrio faunístico y paisajístico), así como en la inclusión en su interior del antiguo cauce de Arroyo del Fresno (vaguada natural que se constituye como el eje de un parque lineal sobre el que gravitan las zonas destinadas a usos lucrativos y equipamientos), que da nombre al ámbito.

Estas condiciones justificaban sobradamente la concurrencia de especiales valores ambientales de delicado equilibrio, que necesitaban de un estudio más detallado para poder hacer una propuesta de urbanización del ámbito viable y sostenible.

5.4.3. La especial configuración de las infraestructuras terrestres existentes en el ámbito

La localización del PAU de Arroyo del Fresno en el vértice norte de la ciudad de Madrid pronto lo caracterizó como un ámbito lleno de posibilidades desde el punto de vista de su conexión con las infraestructuras existentes en la zona, al facilitar las necesidades de comunicación y desplazamientos de un nuevo asentamiento de importante densidad.

No obstante, esta circunstancia también tuvo su reverso al desencadenar numerosos problemas en cuanto a los límites legales a respetar por la ordenación del PAU en cuanto a la ubicación y distancia de las edificaciones respecto de redes de transportes como carreteras y líneas ferroviarias, lo cual sin duda condicionó el resultado final del diseño del ámbito. En otro orden de cosas, también fueron relevantes los problemas que se derivaron de la asunción del coste de la ejecución de determinadas conexiones de gran envergadura.

Especialmente importante fue el compromiso de ejecutar las obras de ampliación de la Red de Metro de Madrid para la conexión del ámbito con el resto de la ciudad, lo cual desembocó en innumerables gestiones y actuaciones municipales tendentes a la financiación del coste de ejecución de las mismas mediante su compensación en forma de edificabilidad en el ámbito.

5.4.4. La incidencia de los informes sectoriales

Las especiales circunstancias ambientales aludidas provocaron que una vez superada la fase de aprobación provisional del PAU, la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional de la Comunidad de Madrid emitiera informe desfavorable en la modificación puntual del PGOU de 1985 que propiciaba el posterior desarrollo del ámbito mediante un PAU, en el que se desestimaba la ordenación inicialmente propuesta por entender que la misma no resolvía en su totalidad el tránsito del tejido urbano al espacio verde protegido al tiempo que no potenciaba los valores medioambientales que podían aportar a la zona la recuperación y conservación del cauce del arroyo.

Asimismo, durante la tramitación del PAU fueron numerosos los informes de la Confederación Hidrográfica del Tago en los que, fundamentalmente, se venían a cuestionar, por motivos diversos, las alternativas que recogía el PAU de cara al tratamiento, recuperación y preservación del cauce del arroyo, el cual finalmente ha sido objeto de soterramiento en gran parte de su curso. Finalmente, el PAU de Arroyo del Fresno recogió en el acuerdo de aprobación definitiva las condiciones medioambientales impuestas por la Comunidad de Madrid.

Otro factor determinante fueron los distintos informes y exigencias indicadas tanto por la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento como por la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte de la Comunidad de Madrid, en todos los aspectos del PAU concernientes a la localización y ejecución de nuevas infraestructuras de comunicaciones terrestres y la conexión a las ya existentes, fundamentalmente la M-40 y línea ferroviaria.

5.4.5. Criterios municipales para la gestión del ámbito

Ya en la fase de gestión, la delimitación de las dos Unidades de Ejecución previstas para el desarrollo del ámbito provocó problemas vinculados fundamentalmente a la equidistribución de beneficios y cargas planteada por el Ayuntamiento. Esta cuestión llegó a ser objeto de impugnación por los propietarios lo que, lógicamente, retrasó el inicio de la urbanización del ámbito.

En un primer momento, como se ha señalado, la gestión del ámbito se previó mediante el sistema de expropiación, pero con la posibilidad de suscribir convenios con los propietarios que permitieran al Ayuntamiento adquirir suelo a cambio de edificabilidad residencial en suelo ya urbanizado. Posteriormente, y ante la imposibilidad municipal de acometer la transformación del ámbito sin la colaboración privada, por lo elevado de los costes, mediante Convenio Urbanístico de 17 de mayo de 1996, la gestión del PAU de Arroyo del Fresno se concretó en la delimitación de dos Unidades de Ejecución (UE 1 y UE 2) a desarrollar ambas mediante el sistema de compensación. Tras la correspondiente aprobación de los Proyectos de Estatutos y Bases de Actuación, se constituyó con fecha 18 de noviembre de 2004 la Junta de Compensación correspondiente a la UE 2, y con fecha 14 de julio de 2005, la Junta de Compensación correspondiente a la UE 1. En el año 2008, se iniciaron los trámites legalmente previstos para la expropiación de los propietarios no adheridos a la Junta de Compensación.

El Proyecto de Urbanización de la UE 1 se aprobó inicialmente el 29 de julio de 2004 y con carácter definitivo por acuerdo de la Junta de Gobierno el 28 de julio de 2005. Las obras de urbanización de la UE 1 se encuentran totalmente finalizadas una vez obtenidos la totalidad de los terrenos del ámbito, aunque se encuentra pendiente de ejecución la parte de la zona verde prevista sobre el curso del arroyo que da nombre al ámbito, la cual se está negociando con la Confederación Hidrográfica del Tajo.

La UE 2 cuenta con Proyecto de Urbanización aprobado definitivamente con fecha 2 de diciembre de 2004 y definitivamente por acuerdo de Junta de

Gobierno de 27 de octubre de 2005. Las obras de urbanización se encuentran también finalizadas a excepción de las de asfaltados de un tramo de viario localizado en parcelas pendientes de desalojo y obtención, para las cuales se han iniciado los correspondientes expedientes de expropiación y la situación de la zona verde de la UE 2 es la misma que al de la UE 1²⁰.

Además de los ámbitos delimitados por las UE 1 y 2, el PAU de Arroyo del Fresno previó la ejecución de un campo de golf en terrenos de titularidad municipal, para cuya urbanización, edificación y construcción el Ayuntamiento de Madrid formalizó, con fecha 15 de abril de 2004, la cesión de un derecho de superficie a favor de la Real Federación Española de Golf. Este campo de titularidad pública se encuentra a día de hoy totalmente ejecutado y en explotación.

5.4.6. Pronunciamientos judiciales

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de febrero de 2003, resolvió el recurso interpuesto contra la Orden de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid, de 17 de abril de 1997, por la que se hacían públicos los acuerdos del Consejo de Gobierno de aprobación definitiva de la revisión del PGOUM.

Los motivos en los que se basaba el recurso fueron varios, pero de todos ellos, y en lo que aquí nos interesa, la impugnación planteaba que la revisión del PGOUM de 1997 supuso una reclasificación ilegal de suelo no urbanizable protegido a suelo urbano o suelo urbanizable. Este motivo fue estimado por el TSJ de Madrid, al considerar que conforme a los vigentes artículos 80. b TRLS 76 y 49 Ley 9/95, el suelo urbanizable de protección era en todo caso reglado, de manera que al no constatarse en la memoria de la revisión una justificación y una acreditación efectiva de la desaparición de los especiales valores concurrentes en el ámbito, la clasificación de los mismos como suelos urbanizables no era adecuada. Si bien la resolución no afectaba directamente al ámbito urbanizable no programado de Arroyo del Fresno, lo cierto es que supuso la paralización cautelar de la misma.

.....
²⁰ La información obtenida en fecha septiembre de 2011 se indicaba que las zonas verdes no estaban ejecutadas en su totalidad. Actualmente, esa situación ha cambiado, tras haberse levantado con fecha 5 de marzo de 2012 Acta de Replanteo de la Modificación del proyecto de urbanización de las UE-1 y UE-2 del UZI.0.06 Arroyo del Fresno, por acuerdos de la Junta de Gobierno de 09/12/2010 y 19/05/2011 En la información municipal lo que no consta aún es la recepción de la urbanización (*nota aclaratoria introducida en el proceso editorial*).

El Tribunal Supremo por sentencia de 3 de julio de 2007, casó parcialmente la sentencia del TSJ de Madrid, dejándola sin efecto en determinados ámbitos, lo que motivó la resolución de 14 de febrero de 2008 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se hizo público el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 24 de enero de 2008, por el que se aprobaban las actuaciones en relación con el PGOUM derivadas de la sentencia del TSJ de Madrid de 27 de febrero de 2003, la cual confirmó la inexistencia de cambio de clasificación del suelo entre el Planeamiento General de Madrid de 1985 y 1997, en los suelos incluidos en el UZO “Arroyo del Fresno”.

En definitiva, y como consecuencia de las dudas desatadas sobre la clasificación de un importante número de ámbitos en el municipio de Madrid, con la consiguiente inseguridad tanto jurídica como económica para continuar con su desarrollo, desde el año 2003 hasta el año 2007 no se retomaron las actuaciones dirigidas a la culminación del PAU de Arroyo del Fresno²¹.

.....

²¹ La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de fecha 27 de febrero de 2003, declaró nula la clasificación como suelo urbanizable de 28 ámbitos de suelos no urbanizables protegidos del Plan General de 1985, por insuficiente motivación de la desclasificación operada. Dentro de estos ámbitos estaba incluido el UNP-UI 0.06 Arroyo del Fresno. Esta sentencia fue confirmada en casación por sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2007, a excepción de algunos ámbitos entre los que no se encontraba el UNP-UI 0.06 Arroyo del Fresno. A efectos de subsanar la nulidad de la clasificación de suelo urbanizable en los ámbitos afectados, el Ayuntamiento de Madrid elaboró una Memoria Justificativa de la ausencia de valores del suelo no urbanizable, que suponía la conservación de todos los trámites que se habían realizado en su momento para la revisión del Plan General. Esta Memoria fue aprobada por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el 24 de enero de 2008. El citado Acuerdo de aprobación fue impugnado por la vía de incidente de ejecución de sentencia y resuelto por Autos del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 10 de enero de 2011 y 18 de febrero de 2011, los cuales fueron a su vez recurridos en casación (recurso número 2092/2011) ante el Tribunal Supremo.

El Ayuntamiento de Madrid en sesión extraordinaria de fecha 24 de julio de 2013 aprobó provisionalmente la Revisión Parcial del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985 y Modificación del Plan General de Madrid de 1997 en los ámbitos afectados por la ejecución de las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de febrero de 2003 y del Tribunal Supremo de fechas 3 de julio de 2007 y 28 de septiembre de 2012. Por su parte, la Comunidad de Madrid, por acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 1 de agosto de 2013, ha refrendado la citada modificación de la normativa urbanística madrileña, que afecta a Arroyo del Fresno y a otros 20 desarrollos de la ciudad; su inmediata entrada en vigor por Resolución de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de fecha 1 de agosto de 2013 (BOCM de 2 de agosto) permitirá desbloquear la situación de incertidumbre de numerosas promociones y de un importante número de familias afectadas (*Nota informativa introducida en el proceso editorial*).

6. CONCLUSIONES

El análisis concreto y pormenorizado de las circunstancias que han condicionado el ritmo de desarrollo del PAU de Arroyo del Fresno permiten corroborar la hipótesis de que efectivamente los PAU se han configurado, en el caso paradigmático de la ciudad de Madrid, como la mejor expresión del urbanismo concertado.

Este especial posicionamiento de los PAU en el esquema de los mecanismos legales para el desarrollo urbanístico de los ámbitos urbanizables se encuentra avalado, por tanto, por la constatación práctica de que la demora en su culminación ha estado vinculada a factores externos relacionados con la especial configuración y ubicación del ámbito en el contexto de la ciudad de Madrid, ajenos en cualquier caso a la virtualidad e idoneidad del PAU como instrumento de partida del proceso urbanizador. Ciertamente es que la situación generalizada de crisis económica por la que se atraviesa, con especial incidencia en el sector inmobiliario y de la construcción, ha repercutido en parte en el plazo final de terminación de la actuación de desarrollo urbanístico, pero considerándola de manera aislada y para el caso concreto del PAU de Arroyo del Fresno no ha sido el factor desencadenante del retraso.

Por lo demás, también se constata que esta relevancia del PAU en el municipio de Madrid se ha visto favorecida por el nulo éxito de figuras más radicales, desde la óptica de la iniciativa privada, como la del agente urbanizador de la LSCM, la cual llegó a desaparecer del marco jurídico madrileño sin haber logrado la realización efectiva del objetivo al que estaba llamado.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y OTRAS LECTURAS

- AYUNTAMIENTO DE MADRID (1985): *Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985. Vol.2: Memoria general*. Madrid. Oficina Municipal del Plan.
- AYUNTAMIENTO DE MADRID (1997): *Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997*. Madrid. Ayuntamiento de Madrid.
- AYUNTAMIENTO DE MADRID (1998): *Memoria de Gestión del Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda*. Madrid. Departamento de Estudios y Análisis.
- AYUNTAMIENTO DE MADRID (1999): *Memoria de Gestión del Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda*. Madrid. Departamento de Estudios y Análisis.

- AYUNTAMIENTO DE MADRID (2008): *Memoria de Gestión del Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda*. Madrid. Departamento de Estudios y Análisis.
- BASSOLS COMA, M. (1973): *Génesis y evolución del urbanismo español*. Madrid. Ed. Montecorvo.
- BIDAGOR LASARTE (1996): "Circunstancias históricas en la gestación de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. XXVIII (107-108).
- BLANQUER PRATS (1995): "Aspecto contractual de los P.A.U.". *Revista de derecho Urbanístico*, nº 144, Junio-Agosto-Septiembre, 11-58.
- CARCELLER FERNÁNDEZ, A. (1970): "Actuaciones Urbanísticas Urgentes". *RAP*, nº 63.
- CERDÁ i SUNYER, I. (1991a): *Teoría de la Viabilidad Urbana: Cerdá y Madrid*. Madrid. INAP y Ayuntamiento de Madrid. 362 p.
- CERDÁ i SUNYER, I. (1991b): *Teoría de la Construcción de las Ciudades: Cerdá y Barcelona*. Barcelona. MAP y Ajuntament de Barcelona. 692 p.
- DÍAZ LEMA, JM. (1998): "El régimen transitorio del suelo en la ley 6/98 de 13 de abril". *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 161. Abril-mayo.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (1974): *El Urbanismo Concertado*. Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local.
- GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, A. (1994): "Configuración de la propiedad desagregada. Dualidad de derechos en la propiedad inmobiliaria". *Revista de Derecho Urbanístico*, año nº 28, nº 138º, 83-170.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L. (1976): *Lecciones de Derecho Urbanístico*. Madrid. Civitas.
- GONÁLEZ PÉREZ, JL. (1998): *Comentarios a la Ley del Suelo de 1976*. CIVITAS. 1998 (5ª edición).
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA y AYUNTAMIENTO DE MADRID (1991): *Teoría de la Viabilidad Urbana. Cerdá y Madrid*. Volumen II.
- LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. (2002): *Urbanismo de obra pública y derecho a urbanizar*. Madrid. Marcial Pons.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS y AYUNTAMIENTO DE MADRID (1991): *Teoría de la Construcción de las Ciudades. Cerdá y Barcelona*. Madrid. Volumen I.
- PARADA VÁZQUEZ, R. (2010): *Derecho Administrativo III*. Madrid. Marcial Pons.

- TEJEDOR BIELSA, JC. (1998): *Propiedad, Equidistribución y Urbanismo. Hacia un nuevo modelo urbanístico*. Pamplona. Aranzadi.
- SÁNCHEZ-CÍA., A. L. (coord.)(2002): *Derecho Urbanístico de Madrid. Guía práctica para promotores y consultores*. Aranzadi.
- SÁNCHEZ GOYANES, E. (coord.)(2002): *Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*. El consultor de los ayuntamientos y juzgados.

Expedientes consultados:

- Programa de Actuación Urbanística y Plan Parcial de Arroyo del Fresno. Exp.711/1998/2853.
- Ámbito de Planeamiento Específico (APE) 10.01 “Meaques”. Exp. 714/2003/2145.
- Ámbito de Planeamiento Específico (APE) 06.04. “Castillo Piñeiro”. Exp. 714/2003/9174.
- Ámbito de Planeamiento Específico (APE) 08.04 “Marqués de Villabragima”. Exp. 714/2004/3061.
- Ámbito de Planeamiento Específico (APE) 06.01 “C/ Salamanca”. Exp. 714/2003/9064.
- Ámbito de Planeamiento Específico (APE) 09.06 “La Horca-Carretera de Húmera”. Exp. 714/2004/2764.

SIGLAS UTILIZADAS

ACTUR: Actuaciones Urbanísticas Urgentes

APE: Área de Planeamiento Específico

LMPT: Ley de Medidas de Política Territorial

LOTEX: Ley de Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura

LOTUNA: Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra

LOUA: Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía

LOUPMRG: Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia

LRSV: Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones

LSCM: Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid

LUV: Ley Urbanística Valenciana

PAU: Programas de Actuación Urbanística

PGOU: Plan General de Ordenación Urbana

PGOUM: Plan General de Ordenación Urbana de Madrid

PP: Plan Parcial

RPU: Reglamento de Planeamiento Urbanístico

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

STS: Sentencia del Tribunal Supremo

SUNP: Suelo urbanizable No Programado

TRLs: Texto Refundido de la Ley de Suelo.

TRLUC: Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña

TSJM: Tribunal Superior de Justicia de Madrid

UE: Unidades de Ejecución

UZI: Suelo Urbanizable Incorporado

ZAC: *Zone d'Aménagement Concerté*, Zonas de Urbanización Concertada

**LA VIVIENDA Y LOS ESPACIOS
RESIDENCIALES, REFLEJO DE LA LÓGICA
ESPECULATIVA Y DE SUS SECUELAS SOBRE
LOS PROCESOS DE SEGREGACIÓN URBANA**

LA PROMOCIÓN PÚBLICA DE VIVIENDA, ¿UNA SOLUCIÓN EN TIEMPOS DE CRISIS? EJEMPLOS REPRESENTATIVOS EN EL ÁREA METROPOLITANA DE MADRID*

Antonio J. Palacios García
Universidad Autónoma de Madrid
antonio.palacios@uam.es

Palabras clave: Vivienda, protección pública, promoción pública, Geografía urbana, Madrid.

1. INTRODUCCIÓN

La cuestión de la vivienda en los países desarrollados pasa necesariamente por ser uno de los pilares fundamentales de lo que se conoce habitualmente como el Estado del bienestar, pero también evoca inevitablemente la idea de problema, el de las clases sociales que no pueden satisfacer dignamente sus necesidades de alojamiento, generalmente como consecuencia de un desequilibrio en el mercado. En este sentido, el derecho a una residencia digna y adecuada es reconocido prácticamente por todas las constituciones y es responsabilidad de las autoridades públicas. Así, por ejemplo, se reconoce en la Declaración Universal de los Derechos Humanos o en el tantas veces citado artículo 47 de la propia Constitución española.

Ningún posicionamiento público ha sido neutral en este sentido y la historia de las últimas décadas demuestra que, tanto con unas como con otras intervenciones, las actuaciones, con más o menos acierto, han ido encaminadas en

.....
* Este texto se enmarca en el proyecto de investigación **Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2012). Dinámicas, procesos y políticas**, financiado por el Plan Nacional de Investigación I+D+i del Ministerio de Economía y Competitividad para el período 2010-2013 (Código: CSO 2009-11261-(Subprograma GEOG)).

este sentido. Es, por tanto, un proceso de reforma en el que caminan todos los países desarrollados, entre ellos España, aunque a diferentes velocidades, que culmina con el anuncio en Francia del reconocimiento legal del derecho subjetivo a una vivienda digna¹, reclamable incluso ante los tribunales (también lo ha sido en la *Ley reguladora del derecho a la vivienda de Andalucía*, la *Ley de Garantía del Derecho Ciudadano a una Vivienda Digna del País Vasco* o la *Ley del Derecho a la Vivienda de 2007 de Cataluña*). En definitiva, se trata de equiparar legalmente el derecho a la vivienda con otros ya consolidados como la educación o la sanidad. Hecho éste que no se podrá alcanzar sin una suficiente oferta de vivienda protegida y, particularmente, en alquiler (Burón, 2008).

Como bien es sabido, la promoción de vivienda protegida cumple con un doble objetivo: por un lado, desempeña la función social de responder a varios mandatos constitucionales (el citado artículo 47 de nuestra Carta Magna) pero también a políticas definidas en el seno de la Unión Europea (como la Agenda de Lisboa o la Estrategia Territorial Europea entre otras); por otro, satisface la demanda de acceso a la vivienda de un amplio abanico de personas que no alcanzan un nivel económico suficiente para ello (jóvenes, ancianos, inmigrantes, parados, etc.), aunque se desconoce cuáles son con exactitud las características de estos demandantes (Moya *et al.*, 2005:13).

Con esta aportación pretendemos un doble objetivo: por un lado, plantear el estado de la cuestión acerca de la política de vivienda social en España y en la Comunidad de Madrid, partiendo de una serie de precisiones conceptuales que aclaren el objeto de estudio y terminando con el marco funcional (características de la política y de la vivienda social) y legislativo (planes, órganos gestores y tipología de viviendas) de la política de vivienda; por otro lado, llevar a cabo un análisis lo más exhaustivo posible de la promoción de vivienda pública desarrollada en el periodo de estudio (1997-2010) en algunos municipios representativos del área metropolitana de Madrid. Sobre estos dos objetivos sobrevuela una premisa/hipótesis que sería la de demostrar si efectivamente la promoción de vivienda social puede ser una salida (o una búsqueda utópica) en tiempos de crisis a la par que un salvavidas del empleo, a semejanza de lo que ocurre con la obra pública. Como ya se ha demostrado en anteriores ocasiones, es paradójico el hecho de que en los periodos de fuerte expansión inmobiliaria, como el vivido en buena parte del periodo de estudio, la producción de viviendas protegidas se debilita y, en cualquier caso, supone un porcentaje muy reducido sobre el total del parque. Ahora bien,

.....
¹ Una interesante aportación sobre el derecho a la vivienda aparece en la publicación de Vicente, P. (2009).

como afirman Vinuesa *et al.* (2009), “*cuando se produce el cambio de tendencia se vuelve la mirada hacia la vivienda protegida, pero más que para dar respuesta a un posible agravamiento del problema de la vivienda, para favorecer la recuperación del ladrillo*”.

Nadie parece dudar, por tanto, de la necesidad de una política de vivienda social pero, para complicar aún más el panorama, surge la dificultad de definir claramente que es la vivienda protegida. Este es el objeto del siguiente apartado.

2. PRECISIONES CONCEPTUALES SOBRE LA VIVIENDA PROTEGIDA

La terminología sobre la vivienda social en España (pero también en otros países) es sumamente variada y, en ocasiones, va acompañada de una clara indeterminación sobre el objeto en definitiva de la política social. Si comenzamos con una definición simple, podríamos decir que la vivienda protegida, o de protección oficial o con protección pública sería un tipo de vivienda que tiene un precio limitado y que goza de alguna protección (ayuda pública instrumentada en cualquiera de sus acepciones y modalidades).

Ahora bien, también puede reconocerse desde la perspectiva más teórica a la vivienda social (de acuerdo con una reciente decisión de la Comisión Europea²) como un servicio económico de interés general en cuanto sea clasificada como tal en el sistema legal interno del estado miembro. A este respecto, toda ayuda estatal de cualquier clase que se conceda a empresas responsables de proveer estas viviendas se considera *a priori* que es compatible con la normativa de la UE sobre ayudas estatales sólo y cuando esté estrictamente limitada a compensar los costes específicos de viviendas sociales y las obligaciones de un servicio público vinculado a ellas (Ghekiere, 2009).

Si volvemos a un planteamiento más pragmático, la descentralización del Estado ha propiciado el que las distintas comunidades posean legislaciones propias, por lo que no existe un régimen uniforme en esta cuestión. En este sentido, el propio Ministerio de Fomento indica que serían viviendas protegidas las así calificadas o declaradas por el órgano competente de las comunidades autónomas y de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, que cumplan los requisitos establecidos en la normativa estatal reguladora de los planes

.....
² Decisión de la Comisión del 28 de noviembre de 2005 sobre la aplicación del Artículo 86(2) del Tratado de la CE para Ayudas Estatales en forma de compensación por servicios públicos concedidos a determinadas empresas encomendadas de la operación de servicios de interés económico general, Diario Oficial de la Unión Europea L312/67-73, de 29 de noviembre de 2005.

de vivienda o los establecidos en la normativa específica de las comunidades autónomas dentro de sus propios planes de vivienda, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda.

Desde estos planteamientos parecen reconocerse, por tanto, cuestiones precisas que caracterizarían a la vivienda pública en nuestro país. Esto es, son viviendas cuya tipología, dimensiones y precios están reguladas por la Administración y se establecen unas condiciones para poder acogerse a determinados beneficios tanto económicos (vivienda a un precio notablemente inferior al del mercado) como financieros (subvenciones a la compra) y fiscales (desgravaciones) por parte de los compradores, los cuales, a su vez, deben reunir unas condiciones establecidas para acceder a la titularidad de estas viviendas (ingresos o rentas familiares, etc.). A cambio, la vivienda tiene su correspondiente contrapartida consistente en una normativa de uso y venta especial: primero, debe ser el domicilio habitual del comprador; segundo, si el comprador quiere revender la vivienda el precio está fijado por la administración, quien además posee derecho preferente de recompra. Además de lo anterior, el constructor/promotor también tiene una serie de beneficios (incluyendo la financiación de una gran parte del proyecto de hasta el 80% a un tipo de interés bajo) pero a cambio de la imposibilidad de venta de la vivienda por encima de un precio máximo fijado por la administración, generalmente por debajo de los precios de mercado. En ocasiones, la administración impone al constructor la edificación de vivienda social como condición para permitir la edificación de vivienda libre.

Decíamos antes que las legislaciones regionales son diferentes en este sentido. Así, los últimos planes de vivienda de la Comunidad de Madrid tienen específicamente su concepto de vivienda con protección pública³. Según la misma, son aquellas viviendas calificadas como tal por la administración regional a través de la Consejería competente en materia de vivienda, por cumplir los siguientes requisitos de superficie, destino y precio máximo: en relación al primero, las viviendas tienen que tener una superficie construida máxima de 150 metros cuadrados, con la única excepción de la Vivienda con Protección Pública para Arrendamiento con Opción de Compra para Jóvenes, que tendrá una superficie construida máxima de 70 metros cuadrados;

.....
³ La Comunidad de Madrid aprobó en 1997 su Plan de Vivienda para el período 1997-2000, a cuyo amparo, mediante la Ley 6/1997, de 8 de enero, de protección pública a la vivienda, se creó la figura de la Vivienda con Protección Pública (VPP) como alternativa a la tradicional Vivienda de Protección Oficial (VPO).

el segundo requisito es que la vivienda podrá estar destinada a la venta o uso propio, al arrendamiento o al arrendamiento con opción de compra; y, por último, la vivienda estará sujeta a un precio máximo de venta o adjudicación que podrá ser un precio básico o limitado. La Vivienda con Protección Pública para Arrendamiento con Opción de Compra para Jóvenes estará sujeta en cualquier caso al precio básico. Los diferentes tipos de vivienda de protección pública que se establecen aparecen citados en apartados posteriores.

3. ÁMBITO TEMÁTICO GENERAL. EL MARCO DE LA PROMOCIÓN PÚBLICA DE VIVIENDAS

La intervención pública en materia de vivienda cuenta ya con una larga tradición en muchos países europeos, como respuesta a un problema crónico y universal como es el de la provisión de vivienda. Experiencias como los *Grands Ensembles* franceses o las asociaciones sin ánimo de lucro holandesas ponen de manifiesto diferentes políticas públicas para afrontar el problema de la vivienda de las clases sociales con menos recursos económicos y con dificultades para acceder al mercado libre. Parece en cualquier caso reconocido que las políticas de vivienda se fundamentan en el reconocimiento del derecho a la vivienda o sobre su realización efectiva y bajo la constatación del fallo estructural del mercado de la vivienda para satisfacer el total de las necesidades existentes.

La vivienda social, como instrumento de la política de vivienda, figura por ejemplo en las disposiciones de los Tratados europeos, aunque la competencia, como se ha comentado, corre a cargo de los Estados que son lo que a la postre deciden su propia política, sus objetivos específicos y los medios para lograrlos, respetando eso sí las disposiciones y normas europeas, y en especial las referidas a la competencia y el mercado interior.

3.1. Características de la política de vivienda social en España

En primer lugar nos interesa la evolución y caracterización de la política de vivienda social española que podría resumirse con la siguiente afirmación: *“la política de vivienda en España permanece inmutable en lo fundamental a lo largo de los últimos sesenta años. Sus principales rasgos son: el absoluto predominio de la venta/propiedad (el 82% del parque), la insuficiencia de la oferta en alquiler (el 1% es público y el 10% privado) y el descuido de las políticas de suelo en los ámbitos locales”* (Vinuesa et al., 2009).

Efectivamente, si el objetivo de la política es la satisfacción de las necesidades de vivienda de hogares y personas con menores rentas, en primer lugar será necesario conocer con exactitud a quiénes se dirigen las ayudas, de qué tipo son, cómo se conceden, en qué espacios, quiénes tienen las competencias, y así un número de preguntas que, a día de hoy, quedan sin respuesta en la mayor parte de los casos debido, entre otras cuestiones, al oscurantismo de las administraciones públicas. Pero a pesar de ello, lo que sí sabemos es que sólo se destina a la vivienda protegida menos de un 1% del PIB, cifra ésta, sensiblemente inferior al 2,5% de la media europea.

En la publicación de Ghekiere (2009) se habla de una concepción generalista de la política de vivienda en España puesto que está dirigida a familias desfavorecidas, grupos excluidos, familias con rentas bajas por debajo de mínimos y a facilitar el acceso al alojamiento de las personas con menos recursos y con necesidades especiales no satisfechas por el mercado. Ahora bien, si dos terceras parte del presupuesto se destina a desgravaciones fiscales con independencia de si se trata de vivienda protegida o libre, podríamos pensar que la concepción de la política española es universal como ya ocurre en otros países como Dinamarca, Suecia o Países Bajos donde la vivienda social es accesible para todo tipo de familias.

En cuanto a los operadores y gestores de vivienda social, en un estado descentralizado como el nuestro, el sistema predominante es mixto con la participación (de forma claramente desigual⁴) de las tres administraciones implicadas. La regulación estatal, ciñéndose a su ámbito competencial en materia de planificación y coordinación de la actividad económica y sobre las bases de ordenación del crédito, adquiere funciones tales como la definición de las actuaciones susceptibles de protección, la regulación de las fórmulas de financiación, el nivel de protección o la aportación de los recursos. En este sentido ha formulado diferentes planes de actuaciones protegidas en materia de vivienda, materializados en planes plurianuales de vivienda “concertados” con las Comunidades Autónomas que están facultadas para desarrollar una política regional, con cargo a sus propios recursos, incluidos el fomento y la promoción de la construcción de viviendas, y para la ejecución y gestión de los Planes Estatales de Vivienda. Son ellas las que poseen la competencia exclusiva en materia de vivienda (al amparo del artículo 148.1.3º) y precisamente por ello, también llevan a cabo programas propios de ayudas a la promoción y

.....
⁴ Del mismo modo que en el nivel municipal, en el caso de las autonomías hay diferencias notables entre unas y otras. Entre las más avanzadas estarían el País Vasco, Cataluña o Andalucía que son las que primero han desarrollado leyes sobre “derecho a la vivienda”.

adquisición de vivienda, pudiendo ser complementarios o independientes de los planes estatales. Por su parte, las entidades locales adquieren competencias directas en la promoción y administración de vivienda y suelo, así como en la ordenación de su territorio a través del planeamiento. En ambos casos llevan a cabo esta labor casi siempre a través de entidades y sociedades públicas o mixtas mayoritariamente⁵, a lo que habría que sumar las cooperativas de vivienda, las asociaciones y los inversores privados. En el caso de estos últimos, su mayor o menor participación viene determinada por la evolución del mercado libre. En los periodos alcistas la vivienda de protección queda casi exclusivamente supeditada a la acción subsidiaria de los promotores públicos. Por comparar, en el Reino Unido y en Francia, los operadores de vivienda social predominantes son las asociaciones o las sociedades sin ánimo de lucro (Ghekiere, 2009).

Además de todo lo anterior, en la política de vivienda actual es difícil discernir, dado el enorme peso del sector de la construcción, *“por su capacidad para generar empleo y por los efectos de arrastre que tiene sobre otras actividades económicas”* (Fernández, 2004), en qué medida los planes buscan garantizar ese derecho antes comentado y en qué grado sirven para apoyar a este sector económico. Como reconoce Rodríguez (2004), *“dentro de las políticas económicas de los sucesivos gobiernos españoles, el impulso a la construcción de viviendas será una constante que ha influido de manera perversa sobre la formación de la estructura del parque de viviendas actual”*. Precisamente por esta cuestión es necesario lo que Burón (2008) denomina como la *“dignificación de la vivienda protegida”*, es decir, plantear medidas encaminadas a regularizar, apoyar y sustentar esta modalidad como la calificación permanente, el ejercicio de tanteo y retracto, inspecciones sobre el uso, etc.

En la tabla 1 se pueden corroborar las afirmaciones anteriores. A pesar de las dificultades existentes para relacionar vivienda y empleo, se puede apreciar con claridad meridiana como el volumen de personas ocupadas en la construcción supera los 2,6 millones en España y los casi 400.000 mil en la Comunidad de Madrid en 2005, ampliándose a casi 2,9 millones en el total nacional en 2007 y reduciéndose ligeramente en el caso regional. Las cifras del volumen de negocio alcanzan unos valores difíciles de describir por lo abultado de las mismas.

.....
⁵ Únicamente en los últimos tiempos, un número significativo (o reducido según la perspectiva) de empresas públicas regionales y también locales construyen principalmente viviendas destinadas a hogares con muy bajos ingresos.

Tabla 1. Número de empleos y volumen de negocio (2005-2007).

	2005		2006		2007	
	Personas ocupadas	Volumen de negocio (miles de euros)	Personas ocupadas	Volumen de negocio (miles de euros)	Personas ocupadas	Volumen de negocio (miles de euros)
Total nacional	2.657.243	255.999.317,24	2.797.500	294.594.026,5	2.885.013	304.644.472,7
Comunidad de Madrid	399.306	42.558.414	389.482	48.034.973	375.243	46.314.563

Fuente: Estructura de la Industria de la Construcción. Ministerio de Fomento.

3.2. Características de la vivienda social en España y en la Comunidad de Madrid

En segundo lugar, nos interesan las características de la vivienda social en España y en la Comunidad de Madrid. En este sentido, sin lugar a dudas, el rasgo más característico de la vivienda social es su entendimiento principalmente como vivienda en propiedad⁶ y sin unos criterios sociales claros. Las políticas para facilitar el acceso general a la vivienda han venido de común acuerdo con subsidios y reducciones fiscales, más que con políticas de intervención directa.

La inexistencia de una oferta diversa y asequible de vivienda en alquiler (propiciada además por una venta sistemática de la vivienda protegida con lo que de apropiación privada de plusvalías conlleva) es un factor de rigidez del mercado que, al reducir prácticamente la oferta a la compra, endurece enormemente las condiciones de acceso a la primera vivienda de los jóvenes y en los casos de rupturas de hogares. Esta escasísima presencia del alquiler (11,4%), especialmente de vivienda social (1%), obliga a pensar en la imperiosa necesidad de un incremento de este tipo de oferta de alojamiento, para conseguir, al igual que se pretende en otros países, un mercado más diverso y equilibrado. Para ello, sería interesante, como reconoce el propio Ministerio de Fomento (2011), poner en marcha formas de acceso a la vivienda poco

.....
⁶ La consecución de un país de propietarios que preconizaba el Plan de Estabilización de 1959 propiciaría el aumento significativo del porcentaje de viviendas en propiedad desde el 50% de 1950 hasta el 82% actual.

desarrolladas en nuestro país con nuevas tipologías de vivienda protegida (concertada, alquiler con opción a compra o alojamientos protegidos) y nuevas formas de promoción o de puesta en el mercado de viviendas protegidas como la cesión en derecho de superficie, la copropiedad, la conversión de viviendas libres existentes, la tenencia temporal de la propiedad o la creación de una estructura empresarial (empresas privadas, mixtas o sin ánimo de lucro) capaz de gestionar parques de vivienda protegida en alquiler ya que las administraciones públicas se han mostrado incapaces (o no han querido) en tal sentido.

Junto a lo anterior, también parece existir una gran coincidencia en afirmar el escaso peso que la vivienda con algún tipo de protección tiene en el conjunto del parque inmobiliario (Tabla 2). Así, la estimación del parque de viviendas que realizó el INE en el 2008 muestra como de las 25 millones de viviendas existentes en España, un 89% (22 millones) son libres y solo un 11% (casi 3 millones) son protegidas. En el caso específico de la Comunidad de Madrid, los porcentajes son similares, siendo un 89% y un 10,6% las libres y protegidas respectivamente.

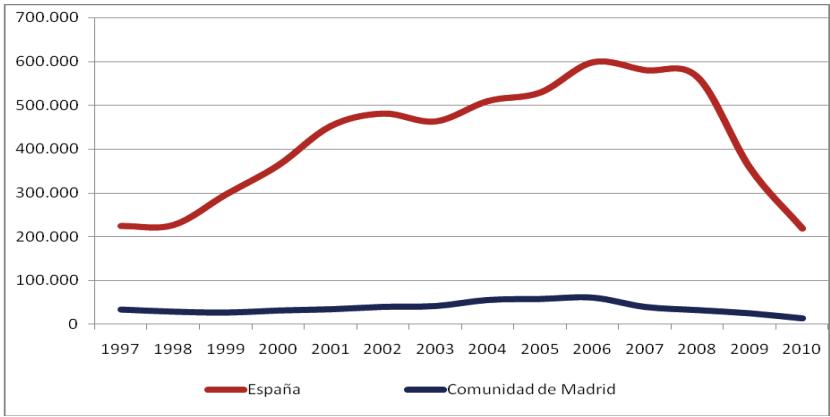
Tabla 2. Estimación del parque de viviendas (2008).

	Viviendas totales	Viviendas libres	%	Viviendas protegidas	%
Total nacional	25.129.207	22.353.170	89,0	2.776.261	11,0
Comunidad de Madrid	2.890.229	2.582.968	89,4	307.261	10,6

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE.

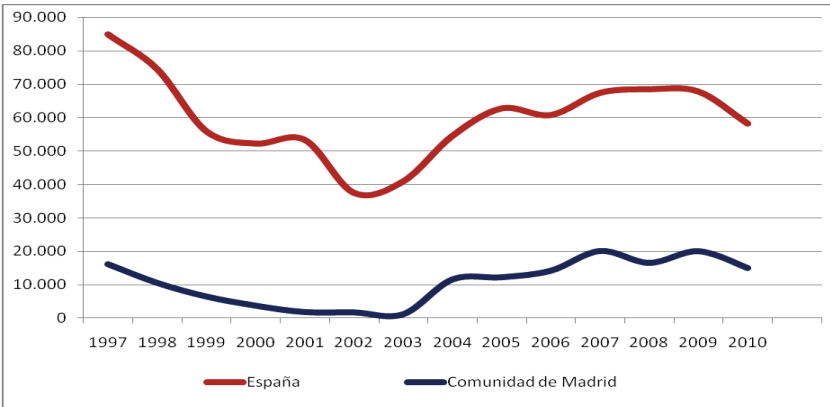
Ahora bien, ¿cuál ha sido su evolución? En este sentido, las figuras 1 y 2 son suficientemente ilustrativas de la situación de la vivienda protegida en España y en la Comunidad de Madrid. Así, el boom inmobiliario de estos últimos años tuvo su momento álgido en el conjunto nacional en torno a 2006-2008 con unas 600.000 viviendas libres terminadas por año, para luego descender hasta las 200.000 aproximadamente en la actualidad. Mientras, en la Comunidad de Madrid el ritmo constructivo alcanzaba su cénit en 2007 con unas 60.000 viviendas anuales, momento en el cual comenzó su descenso hasta las 10.000 actuales.

Figura 1. Evolución del número de viviendas libres terminadas (1997-2010).



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Fomento.

Figura 2. Evolución del número de calificaciones definitivas de viviendas protegidas en planes estatales y autonómicos (1997-2010).



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Fomento.

Por su parte, las calificaciones definitivas de viviendas protegidas en planes estatales y autonómicos muestran tendencias similares tanto en el conjunto del país como en Madrid. Así, en ambos casos, la reducción fue significativa desde 1997 hasta 2002-2003. Las calificaciones se redujeron a la mitad en el caso de España hasta alcanzar un mínimo histórico en los citados años

(40.000 viviendas), siendo su descenso mucho más significativo en el caso de la Comunidad de Madrid que vio reducir sus viviendas protegidas terminadas a poco más de 1000 en 2003, esto es, dieciséis veces menos que a comienzos del periodo de estudio, aunque no es menos cierto que en la actualidad ha recuperado los valores originales, mientras que en el conjunto nacional la tendencia, aún siendo positiva, no alcanza las 60.000 viviendas anuales. En definitiva, estas cifras vienen a corroborar la escasa incidencia de la vivienda protegida en el mercado inmobiliario nacional y regional, verificando el escaso interés que para las administraciones tiene la satisfacción de las demandas de vivienda de este tipo. El porcentaje del PIB destinado a ello sirve igualmente para apoyar aun más si cabe el argumento anterior.

En cuanto a su promoción, podemos destacar la existencia de tres grandes tipos. Los privados y públicos que promueven su venta como personas físicas o jurídicas y, que por tanto, deciden, programan y financian las obras de edificación utilizando recursos financieros propios o ajenos. En este sentido, el peso de los agentes privados en la promoción de vivienda protegida ha sido muy reducido ya que se ha centrado en la vivienda libre⁷. En segundo lugar, los autopromotores, que toman la iniciativa de su promoción para uso propio, no para la venta y que tienen un papel residual sobre el conjunto. Y por último, las cooperativas que son asociaciones autónomas de personas con personalidad jurídica y que se unen de forma voluntaria para satisfacer sus necesidades de vivienda, en las que los sindicatos han tenido un especial protagonismo.

En lo referente a la fiscalidad de la vivienda social también existen tres mecanismos fundamentales, tanto en lo que tiene que ver con los promotores como a los destinatarios: el primero sería la financiación de la inversión de los primeros a través de entidades de crédito con convenios; el segundo estaría constituido por ayudas públicas a la inversión también de los promotores mediante subvenciones, bonificaciones de intereses, un IVA reducido así como exoneraciones fiscales (impuestos locales o impuestos sobre las sociedades); en último lugar estarían las ayudas públicas personalizadas a los destinatarios tales como deducciones fiscales para los compradores, aplazamiento de los períodos de reembolso de la hipoteca, menores exigencias y garantías, aumento de los subsidios y tipos de interés más bajos.

A pesar de ello, la fiscalidad de la vivienda está marcada actualmente por las desgravaciones fiscales (aproximadamente suponen el 70% de las subven-

.....
⁷ Seguramente ligado a que la vivienda ya no es hoy tanto un problema social como un mecanismo de beneficio económico, de acumulación de plusvalías –en lo que casi todo el mundo es cómplice–, de inversión segura (Capel, 2003).

ciones) a la compra de cualquier vivienda y de un mismo propietario⁸, mientras que el 30% restante se destina a inversiones directas (en Europa los porcentajes son aproximadamente los contrarios). De hecho, las desgravaciones fiscales suponen para el erario público un esfuerzo mucho mayor que el que se articula a través de los planes de vivienda en las ayudas a la vivienda protegida. Y lo que es peor, esta postura subvencionadora de las administraciones tampoco resuelve el problema del acceso sino que pone de manifiesto, en primer lugar, el firme apoyo a la propiedad (o lo que es lo mismo, una fiscalidad no neutral respecto a la forma de tenencia) y, por último, explica el fuerte desarrollo inmobiliario de los últimos años. Eso sí resulta, por el contrario, rentable política y económicamente (especialmente para las grandes empresas inmobiliarias⁹).

4. EL MARCO LEGISLATIVO E INSTITUCIONAL DE LA PROMOCIÓN DE VIVIENDA CON PROTECCIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA Y EN LA COMUNIDAD DE MADRID

La promoción de vivienda con protección pública está sujeta a una compleja y cambiante normativa sobre suelo y vivienda de rango estatal, regional y local (Moya *et al.*, 2005:26) que va desde la propia definición de vivienda protegida, pasando por los regímenes de protección, hasta las superficies máximas protegidas, quedando entonces en entredicho su eficiencia, funcionalidad, rigor y equidad. Hagamos un repaso del marco legislativo estatal y regional para comprobarlo.

En España, la actividad pública en materia de vivienda ha venido siendo programada como se ha comentado mediante planes estatales plurianuales que fijan el esfuerzo financiero del Estado e introducen especificaciones normativas que regulan la participación de los promotores, las características de las viviendas y los requisitos de los adjudicatarios, con lo que se trata de dirigir la actuación hacia determinados segmentos de la demanda. Durante el periodo de estudio éstos han sido los Planes de Vivienda Estatales: 1998-2001; 2002-2005; 2005-2008 y el actualmente vigente, 2009-2012. Todos ellos establecen determinadas actuaciones protegibles en materia de vivienda: la promoción, adquisición y cesión en arrendamiento de viviendas de protec-

⁸ Deducciones de la base imponible de los intereses de los capitales invertidos en la adquisición de la vivienda y de la cuota íntegra del 15% de las mismas cantidades (Fernández, 2004).

⁹ En la obra de Calderón, B. (2004) se clarifican las estrategias del sector inmobiliario y su relación con las formas insostenibles de crecimiento de la ciudad tan características de estos últimos años en las ciudades españolas.

ción oficial, bien públicas o privadas; la adquisición a precio tasado de viviendas tanto nuevas como usadas; la rehabilitación de edificios y viviendas; así como la financiación de actuaciones protegibles en materia de suelo. También incorporan condiciones de los solicitantes de ayudas estatales y se plantean convenios con comunidades y entidades colaboradoras. Las ayudas que se establecen son de dos tipos: la subsidiación de intereses de los préstamos hipotecarios para los adquirentes y los promotores de este tipo de viviendas; y las subvenciones a fondo perdido de un porcentaje del precio de las viviendas, bien por la Administración central o por las Comunidades Autónomas.

En relación a los dos últimos planes podríamos comentar que mientras que el *Plan Estatal 2005/2008* (aprobado por *Real Decreto 801/2005*, de 1 de julio), planteaba como objetivo básico favorecer el acceso de los ciudadanos a una vivienda asequible, y enfatizaba la preocupación por el fomento del régimen de alquiler, la cooperación institucional y el acceso de los colectivos más desfavorecidos, el último plan aprobado (*Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012*, aprobado en el *Real Decreto 2066/2008*, de 12 de diciembre) nace con la doble voluntad de facilitar el acceso a una vivienda de los ciudadanos con más dificultades, pero también de rentas medias, al tiempo que busca aprovechar la producción sobrante de vivienda libre para ampliar el parque público al servicio de la población. Además, la rehabilitación se configura como uno de los ejes estratégicos, a través de intervenciones que se centrarán en la mejora de las viviendas y en la recuperación de su entorno –en este aspecto se incluyen por primera vez las zonas rurales– y avanzar en la eficiencia energética y uso de energías renovables.

Dado que la canalización de los fondos se produce a través de la Administración Central (con las competencias en materia de planificación económica general y ordenación del crédito), muchas Comunidades Autónomas han comenzado a elaborar sus propios planes regionales de vivienda en coordinación y como desarrollo de los del Estado¹⁰. En el caso específico de la Comunidad de Madrid, en el periodo de estudio han venido funcionando los siguientes Planes de Vivienda Regionales: 1997-2000; 2001-2004; 2005-2008 y el vigente, 2009-2012.

.....
¹⁰ Aunque en esta aportación sólo nos centraremos en el caso de la Comunidad de Madrid, existen notables diferencias con otras comunidades cuyas políticas han avanzado un paso más hacia la garantía de una vivienda digna. Este es el caso del *Servicio Vasco de Vivienda-Etxebide* que, a través de los últimos planes directores ha aumentado la proporción de vivienda protegida, la movilización de las viviendas vacías, el fomento del alquiler o la imposibilidad de venta de las viviendas sociales.

En este sentido, el rasgo más característico del Plan 2005-2008 es que separaba el régimen económico y el jurídico mediante sendos decretos que se centraban en regular las ayudas económicas a la vivienda por un lado y en establecer el reglamento de viviendas con protección pública por otro. De esta manera, por primera vez, los planes de vivienda quedaban desvinculados del régimen jurídico a la vivienda con protección pública, de tal modo que éste no quedaba ya sujeto a los avatares de un sistema de financiación cualificada que puede variar, incluso significativamente, de un plan a otro. Sin embargo, el contexto socioeconómico, marcado por un importante ajuste del mercado de la vivienda, tanto en precios como en cantidades, aconsejó en el Plan 2009-2012 abordar una nueva regulación reglamentaria que adaptase el sistema legal de la vivienda con protección pública a este contexto, profundizando en una mayor flexibilidad y simplificación del marco jurídico a través del Decreto 74/2009, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas con Protección Pública de la Comunidad de Madrid¹¹.

De cualquier modo, los cambios no se han producido en cuanto a la financiación, ya que ambos planes parten de un sistema dirigido, fundamentalmente, al destinatario de las viviendas y no al promotor. Consecuencia de ello es la creación de un sistema más simplificado que se centra en la concesión de subvenciones directas a los adquirentes de viviendas con protección pública y a los promotores de actuaciones de rehabilitación con protección pública, es decir a los destinatarios finales, y no en la concesión de ayudas, vía préstamo cualificado y subsidiación del mismo a los promotores.

Por último, al igual que ocurre con los planes estatales, también la Comunidad de Madrid centra sus esfuerzos financieros en la rehabilitación con protección pública, tanto la dispersa de edificios y viviendas (siempre y cuando se encuentren arrendadas o en proceso de), como la integral a través de zonas. En ambos casos, se incide también notablemente en la complementariedad de estas ayudas con las estatales lo que sin duda supone un paso hacia la necesaria coordinación de políticas de vivienda.

4.1. Órganos gestores de la vivienda social en la Comunidad de Madrid

En primer lugar, nos interesan los órganos gestores de la vivienda con protección pública en la Comunidad de Madrid, entre los cuales juega un

¹¹ El nuevo reglamento permite por ejemplo la posibilidad de que las viviendas libres terminadas puedan acogerse al régimen de protección siempre y cuando cumplan con la normativa de vivienda protegida. Se establece un sistema específico de arrendamiento con opción compra dentro del régimen de protección para estos casos.

papel destacado el Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA), que como Organismo Autónomo mercantil de carácter comercial y financiero fue creado en 1984. Es la consecuencia de la descentralización regional, siendo heredero directo de la administración central. Dicha institución estaría lastrada en sus inicios por un importante pero deficientemente conservado parque de viviendas que sería objeto de la Operación de Remodelación de Barrios de Madrid (Moya *et al.*, 2005:25). En la actualidad es dependiente de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

El IVIMA goza de personalidad jurídica propia e independiente para la gerencia, gestión y ejecución de programas de vivienda a desarrollar por la Administración Autonómica. Entre sus funciones están la adquisición de suelo, edificios y urbanización de terrenos para la promoción, construcción y rehabilitación de viviendas y sus dotaciones complementarias, dando preferencia al régimen de protección pública; la redacción y gestión de los planes y proyectos técnicos necesarios para el desarrollo de la política de vivienda, a través de cualquiera de los sistemas de actuación; la promoción y rehabilitación pública de vivienda y su edificación complementaria y equipamiento; la adquisición de éstas en ejecución o terminadas para su adscripción a los programas del Organismo; la gestión, administración y disposición de suelo, viviendas, locales de negocio y edificaciones complementarias que constituyen el objeto directo de la actividad del Organismo, así como la gestión de la titularidad, administración y concierto de las fianzas correspondientes a los inmuebles sitios o suministros prestados en el ámbito de la Comunidad de Madrid; y, por último, la constitución y participación en Asociaciones, Sociedades, Empresas, Consorcios y otros entes públicos y privados para la elaboración y ejecución de programas en la materia de su competencia, e igualmente la formalización de convenios con las mismas a los expresados fines.

Como promotor público, el IVIMA posee varias vías para el acceso a las viviendas aunque preferentemente la adjudicación de las viviendas se realiza por sorteo entre las personas que cumplen los requisitos exigidos, aunque se puede reservar hasta el 40% de las viviendas de cada promoción para que sean adjudicadas por otros procedimientos (reserva específica para situaciones de especial necesidad y situaciones de emergencia social).

Además del IVIMA, muchos municipios del área metropolitana madrileña cuentan con empresas municipales de vivienda y/o suelo y sus concejalías correspondientes. En esta aportación hemos querido destacar el caso de cuatro entidades situadas en otros tantos municipios. Como rasgo común a todas ellas estaría el hecho de que forman parte de la Asociación de Promotores

Públicos de Vivienda y Suelo de Madrid. Han sido seleccionadas atendiendo a un criterio geográfico, localizadas aproximadamente en los puntos cardinales. Así, hemos seleccionado para su estudio las actuaciones de la Empresa Municipal de la Vivienda de Alcalá de Henares (EMV Alcalá), al este del área metropolitana, de la Empresa Municipal de Gestión Inmobiliaria de Alcorcón (EMGIASA), hacia el sur, de la Empresa Municipal de la Vivienda de San Sebastián de los Reyes (EMSV), al norte y, finalmente, de Patrimonio Municipal de Majadahonda (PAMMASA) hacia el oeste¹². En todos los casos, la elección se corresponde con municipios localizados en la periferia de Madrid y con un gran crecimiento inmobiliario y territorial durante el periodo de estudio. En los apartados posteriores analizaremos la actividad de estas instituciones durante el periodo 1997-2011.

4.2. Tipologías de Vivienda de Protección Pública (VPP) en la Comunidad de Madrid

La farragosa y complicada normativa ha tenido tradicionalmente su reflejo en una compleja terminología sobre los tipos de vivienda de protección pública establecidos en la Comunidad de Madrid y que sirve de referencia para los municipios estudiados. Sin embargo, el reglamento del nuevo Plan de Vivienda ha simplificado notablemente dicha terminología. Los principales tipos de vivienda pueden sintetizarse a grandes rasgos en tres grupos principales: viviendas de protección pública para venta o uso propio; viviendas de protección pública para arrendamiento (VPPA); y viviendas de protección pública para arrendamiento con opción a compra (VPPAOC).

En todos los casos los requisitos de partida para la adjudicación parten de la mayoría de edad, de su destino como uso propio residencial y de su ocupación inmediata tras la adjudicación. Cuestiones todas ellas de lógica. Con posterioridad, esos tres tipos principales pueden dividirse en viviendas de precio básico (VPPB) o de precio limitado (VPPL), además de las viviendas de integración social (VIS) que están destinadas a personas necesitadas de protección social y cuya promoción y administración está regulada mediante convenios entre administraciones públicas y, en su caso, con las entidades privadas. A las anteriores habría que unir las viviendas de régimen especial, destinadas al arrendamiento para personas con ingresos familiares reducidos

¹² Con estas líneas nos gustaría expresar nuestro agradecimiento a las tres primeras instituciones, las cuales han procedido a facilitar la información sobre la labor desarrollada por ellas en cada uno de sus municipios. De hecho, la nula respuesta de otras instituciones municipales ha constituido el principal obstáculo para un desarrollo más extenso y sólido de este apartado.

(2,5 veces el IPREM). Como aparece en la definición de capítulos anteriores, todas ellas pueden tener una superficie máxima construida determinada (150 m² en casi todos los casos pero también 120 m² en las de régimen especial o 110 m² en las de alquiler), están sujetas a un Precio Máximo Legal de Venta (PMLV) o a una renta máxima inicial anual del precio máximo de venta de dichas viviendas (5,5%) y tienen una duración del régimen de protección de un número determinado de años. Como norma general, en la Comunidad de Madrid las viviendas públicas lo son durante 15 años, salvo para las de arrendamiento con opción a compra que son 10 años y para las de integración social y las de régimen especial que es de 25 y 30 años respectivamente a contar desde la calificación definitiva, no pudiendo además ser descalificadas. Esta cuestión no es baladí dado que en otras comunidades como el País Vasco las viviendas protegidas tienen el régimen de protección con carácter permanente, lo que impide la apropiación de plusvalías por parte del asignatario de la vivienda que conlleva un sistema como el descrito anteriormente.

En cuanto a los requisitos de acceso, la diferencia entre los dos grandes tipos (de precio básico o limitado) radica en que los ingresos familiares para las primeras (para uso propio o para arrendamiento) no pueden superar las 5,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), mientras que para las segundas los ingresos no pueden superar las 7,5 veces el mismo indicador.

5. ANÁLISIS DE LA VIVIENDA PÚBLICA/PROTEGIDA EN EL ÁMBITO DE ESTUDIO

Para llevar a cabo el análisis de las viviendas de protección pública en el ámbito de estudio se han utilizado diferentes fuentes de información, siendo la consulta de promociones de protección pública de la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio la base de partida para todos los municipios.

De forma complementaria se ha procedido a contactar con las empresas municipales de suelo y/o vivienda con objeto de recabar información sobre su actividad promotora en el municipio. En este sentido, destacar la escasa colaboración de alguna de estas instituciones y, por tanto, la disparidad de resultados y las dificultades de comparación de los mismos entre unos municipios y otros. Aun con todo, del análisis de la información obtenida pueden extraerse valoraciones bastante significativas de la promoción de vivienda pública en la comunidad madrileña.

En este sentido, uno de los municipios más dinámicos es el de San Sebastián de los Reyes, que como puede apreciarse en la tabla 3 cuenta en el periodo

2003-2011 con más de 5.700 viviendas con protección pública. Las promociones de vivienda con protección pública en el municipio se han desarrollado en los siguientes ámbitos (Figura 3): Parcela La Hoya (118 viviendas de alquiler); Dehesa Vieja¹³, con un total de 5.030 viviendas de las cuales 3.664 han sido de protección pública; y AR1 Tempranales, con un total de 3.292 viviendas de las cuales 1.792 son de protección pública.

En el municipio habría que destacar dos cuestiones de interés. Por un lado, del conjunto de viviendas, algo más del 17% han sido promovidas por la iniciativa pública, concretamente dos han sido los organismos promotores, el IVIMA (218 viviendas en el ámbito de Dehesa Vieja) y la EMVS (764 viviendas) que fue creada el 27 de noviembre de 2001. Entre la tipología de acceso a las viviendas ofertadas figuran el arrendamiento, el arrendamiento con opción a compra para jóvenes, o la venta (en régimen privado casi una tercera parte del total) de viviendas que van desde uno a cinco dormitorios.

Figura 3. Localización de los desarrollos “Dehesa Vieja” y “AR1 Tempranales”.



Fuente: Google Earth.

¹³ Para su desarrollo se configuró el Consorcio Urbanístico “OP-1 Dehesa Vieja” entre la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento el 27 de septiembre de 1994 y que a día de hoy se encuentra en proceso de liquidación.

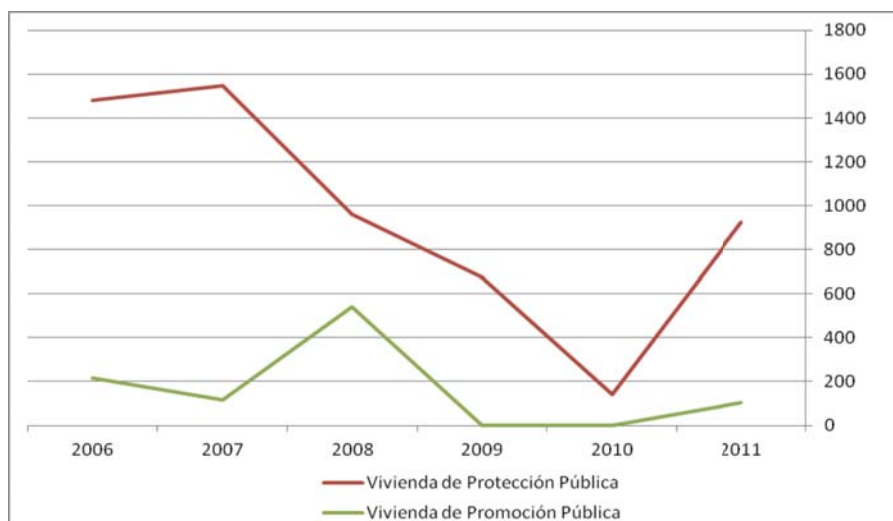
Tabla 3. Viviendas de Protección Pública en San Sebastián de los Reyes (2003-2011).

Total Viviendas con Protección Pública: 5.726		
a) Privados (En venta):	1.697	29,6%
De las cuales son VIS ¹ :	36	0,6 del total 2,1% de las Privadas
b) Cooperativas (Uso propio):	3.047	53,2%
c) Promoción Pública ² :	982	17,1%
EMVS	764	77,8% de las Públicas
IVIMA	218	22,2% de las Públicas
De las cuales en alquiler:	442	7,3% del total 45,0% de las Públicas

(1) Viviendas de Integración Social.

(2) Desarrollos en la zona denominada “La Hoya” y en las actuaciones urbanísticas denominadas “Dehesa Vieja” y “AR1 Tempranales”.

Fuente: Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid y Empresa Municipal de Suelo y Vivienda de San Sebastián de los Reyes.

Figura 4. Evolución de la vivienda de protección y de promoción pública en San Sebastián de los Reyes (2006-2011).

Fuente: Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid y Empresa Municipal de Suelo y Vivienda de San Sebastián de los Reyes.

Por otro lado, otro rasgo diferenciador del municipio lo constituye el hecho de que más de la mitad de las viviendas ofertadas lo han sido para uso propio pero en régimen de cooperativa, dando idea de la importancia concedida a dicha modalidad en el conjunto de viviendas de protección pública del municipio.

Por último, tal y como muestra la Figura 4, la evolución de la vivienda de protección pública y de promoción pública pone de manifiesto diferencias significativas entre ambas, aunque en general evidencia una tendencia hacia la disminución en estos últimos años en ambos casos, con una ligera recuperación en este último año.

En el caso del municipio de Alcorcón, las viviendas de protección pública en el periodo 2006-2011 suman más de 6.700 tal y como aparece en la tabla 4. La principal peculiaridad en este caso consiste en el elevado peso que la promoción pública tiene sobre el conjunto de viviendas protegidas. Así, solo un 7,7% de las mismas son de promoción privada (en arrendamiento con opción a compra para jóvenes), estando el 92,2% restante vinculado a la promoción pública, correspondiendo a su vez casi todas las viviendas a la iniciativa municipal

Tabla 4. Viviendas de Protección Pública en Alcorcón (2001-2011).

Total Viviendas con Protección Pública: 6.751		
a) Privados (En venta):	523	7,7%
Todas son VPPAOCJ		
b) Cooperativas (Uso propio):	0	0%
c) Promoción Pública:	6.228	92,2%
EMGIASA	6.043	97% de las Públicas
IVIMA	185 ¹	3% de las Públicas
Todas son en venta		

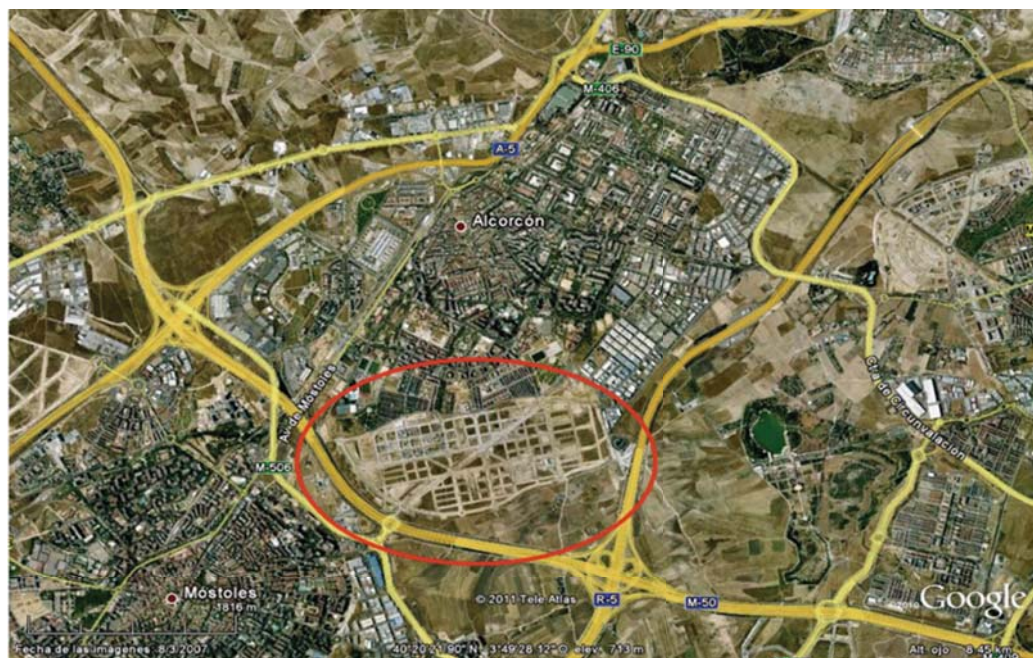
(1) Desarrolladas por el IVIMA en 2001 y 2002.

Fuente: Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid.

Las promociones públicas en el municipio se han desarrollado mayoritariamente en el ámbito conocido como “Ensanche Sur” (Figura 5). Es un nuevo barrio residencial con una extensión de 1.973.810 m² en el que se están construyendo 5.891 viviendas, de las cuales ya se han entregado 5.239 en dife-

rentes promociones. Además de algunas promociones dispersas está previsto el desarrollo de otras dos nuevas áreas en las que la vivienda pública tendrá unas dimensiones notables. Son el área denominada “Alcorcón-Área Norte”, que es una gigantesca operación resultado de un acuerdo entre el ayuntamiento, el club Atlético de Madrid y los propietarios del suelo con 8 millones de m² destinados a fines públicos, más equipamientos, zonas verdes, áreas de actividad económica y 18.000 viviendas, de las cuales tres cuartas se pretende que sean públicas y el área de “Campodón” en el que se crearán 1.500 viviendas públicas más.

Figura 5. Localización del desarrollo “Ensanche Sur”.



Fuente: Google Earth.

En tercer lugar abordaremos el caso de Alcalá de Henares que es el que cuenta con una mayor tradición en este sector y donde en el periodo 1997-2011 se han desarrollado algo más de 3800 viviendas de protección pública (Tabla 5), de las cuales algo más de un 40% corresponden a la iniciativa privada, casi una quinta parte del total al régimen cooperativista y, por último, otro 40% a la promoción pública.

Tabla 5. Viviendas de Protección Pública en Alcalá de Henares (1997-2011).

Total Viviendas con Protección Pública: 3.823		
a) Privados (En venta):	1.592	41,6%
De las cuales son VPPL:	969	25,3% del total
		60,9% de los Privados
Todas las viviendas son en venta		
b) Cooperativas (Uso propio):	695	18,2%
c) Promoción Pública:	1.536	40,2%
EMV ¹	1.164	75,8% de las Públicas
IVIMA ²	372	24,2% de las Públicas
De las cuales son VIS:	50	
De las cuales son VPPA:	64	
De las cuales son VPPAOCJ:	29	

(1) 817 viviendas fueron entregadas entre 1997 y 2003 pero no hay datos sobre las promociones privadas en esos años.

(2) Entregadas en el año 2000.

Fuente: Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid y Empresa Municipal de la Vivienda de Alcalá de Henares.

En relación a esto último, las promociones públicas en el municipio se han desarrollado mayoritariamente en dos ámbitos incluidos en sendos Consorcios Urbanísticos (Figura 6): el ya desarrollado “Área 114-Espartales Sur” (3.230 viviendas en 106 hectáreas) y el que está en proceso de desarrollo “Espartales Norte” (3.839 viviendas en 98 hectáreas). Los dos organismos públicos promotores implicados han sido el IVIMA (372 viviendas) y la EMV (1.164 viviendas).

Lo más destacable de la promoción de vivienda protegida en este municipio es el hecho del claro predominio de la propiedad frente al alquiler. En este sentido, todas las promociones privadas son en propiedad, mientras que en las promociones públicas sólo un porcentaje muy reducido es en alquiler (93 viviendas). Con todo, no es menos cierto que en promociones anteriores ya se desarrolló vivienda en alquiler, y que el planteamiento del desarrollo de Espartales Norte prevé su crecimiento de forma notable.

Figura 6. Localización de los desarrollos “Espartales Norte” y “Espartales Sur”.



Fuente: <http://www.emvalcaladehenares.com/paginas/promovistas.php>.

Tabla 6. Viviendas de Protección Pública en Majadahonda (2006-2011).

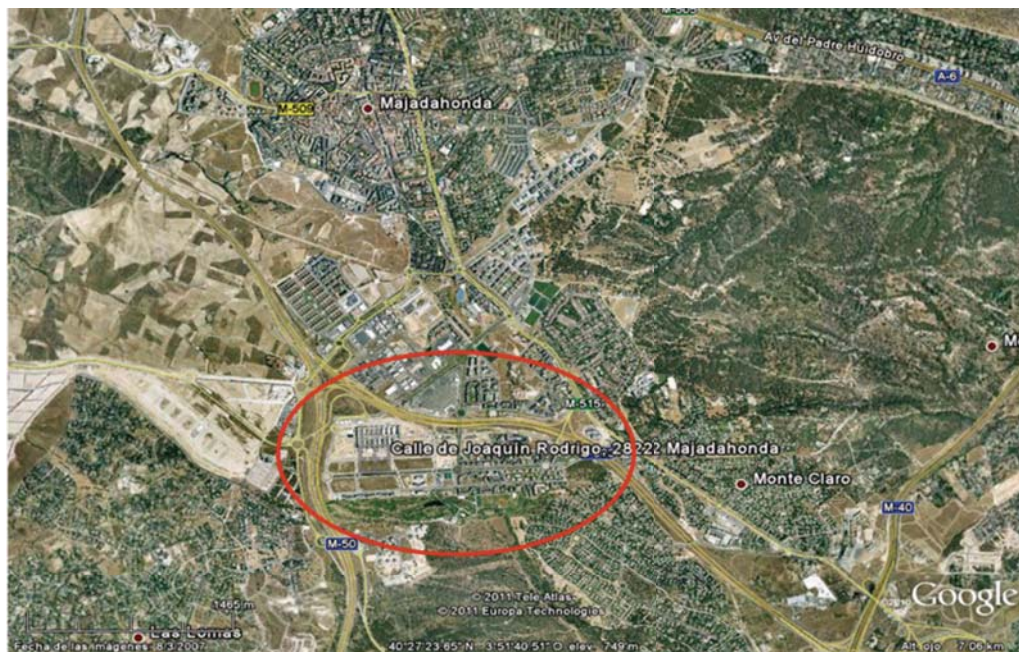
Total Viviendas con Protección Pública: 1.436		
a) Privados (En venta):	376	26%
Todas son VPP y de 2006		
b) Cooperativas (Uso propio):	0	0%
c) Promoción Pública:	1.060	74%
PAMMASA	150	14,1% de las Públicas
IVIMA ¹	910	85,9% de las Públicas
De las cuales son VPPAOCJ:	730	50,8% del total
		68,9% de las Públicas

(1) Viviendas con calificación provisional.

Fuente: Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid.

En último lugar presentamos el caso del municipio de Majadahonda, en el que se han desarrollado (algunas están en construcción actualmente) un total de 1.400 viviendas en el periodo 2006-2011 (Tabla 6). Es de largo el municipio de los analizados que cuenta con una menor tradición en el desarrollo de viviendas de protección pública y el que cuenta con un número más reducido de viviendas de promoción pública, aunque no es menos cierto, que una vez superadas las dificultades ocasionadas por la mala gestión de la institución, parece que se están desarrollando nuevamente actuaciones encaminadas a dinamizar la promoción de vivienda de protección pública¹⁴. De hecho, si no contabilizásemos las 910 viviendas promovidas por el IVIMA pero con calificación provisional en la actualidad, estaríamos hablando de una cantidad irrisoria de viviendas protegidas en un municipio como éste de Majadahonda que, por otro lado, cuenta con una de las rentas per cápita más elevadas del conjunto nacional.

Figura 7. Localización del desarrollo “Área de Oportunidad”.



Fuente: Google Earth.

¹⁴ Así al menos parece deducirse de la cesión de parcelas y de las modificaciones de convenios que se anuncian en la página web de PAMMASA en la actualidad.

Como se puede apreciar en el cuadro, del conjunto total de viviendas, una cuarta parte corresponden a la iniciativa privada y fueron entregadas en 2006 con un precio que osciló entre los 130 y los 150.000 euros y unas superficies entre los 80 y los 100 m². El resto de las viviendas se han desarrollado bajo la iniciativa pública, bien municipal (PAMMASA) o regional (IVIMA). Las promociones públicas en el municipio se han desarrollado fundamentalmente en lo que se denomina como “Área de Oportunidad” (Figura 7).

En definitiva, estos datos vienen a mostrar la heterogeneidad de la promoción de viviendas con protección pública que como se puede observar en la tabla 7 presenta diferencias evidentes entre unos municipios y otros. Así, podemos ver que del total de viviendas de protección pública desarrolladas en los cuatro municipios analizados en el periodo 1997-2011 (17.736), más de la mitad (un 55,3%) son de promoción pública aunque hay diferencias manifiestas por municipios. Por ejemplo, en Alcorcón suponen más el 92,2% pero es que además EMGIASA promueve el 97% de ellas, mientras que en San Sebastián de los Reyes solo son el 17,1% y casi todas promovidas por la EMVS.

Tabla 7. Viviendas de Protección Pública (1997-2011).

	Total	Privadas	%	Cooperativas	%	Públicas	%
San Sebastián de los Reyes	5.726	1.697	29,6	3.047	53,2	982	17,1
Alcorcón	6.751	523	7,7	0	0	6.228	92,2
Alcalá de Henares	3.823	376	41,6	695	18,2	1.536	40,2
Majadahonda	1.436	1.592	26	0	0	1.060	74
Total	17.736	4.188	23,6	3.742	21,1	9.806	55,3

Fuente: Elaboración propia.

De la explotación estadística también se puede deducir la escasa importancia del alquiler frente a la propiedad. Así, del total de viviendas de protección pública en los cuatro municipios, 17.736, solo 1.788 son en régimen de arrendamiento, lo que supone el 10% del total. Aunque de nuevo hay contrastes notables. Así, en Majadahonda y Alcalá de Henares es el IVIMA el promotor de la VPPA y la VPPAOCJ, en Alcorcón son los promotores privados los que desarrollan el régimen de alquiler, mientras que en San Sebastián de los Reyes son el IVIMA y la EMVS y no los promotores privados los que desarrollan dicha modalidad.

Por otro lado, si analizamos el peso del cooperativismo que, en su conjunto, supone algo más de una quinta parte del total de las viviendas con protección pública en los municipios analizados (3.742 y 21,1%), observaremos el peso de esta modalidad especialmente en el municipio de San Sebastián de los Reyes, donde supone más de la mitad del total de las viviendas (53,2%) y más de 3000 viviendas construidas, sobre todo en el ámbito de “Dehesa Vieja”. En el extremo opuesto se situarían municipios como Alcorcón o Majadahonda, donde esta fórmula no tiene representación.

Por último, también es interesante señalar la desigual distribución de la iniciativa privada entre los municipios (4.188 y 23,6%). Así, el peso de la promoción privada es especialmente significativo en Alcalá de Henares, donde las 1.592 viviendas desarrolladas suponen el 41,6% del total. En una situación intermedia estarían San Sebastián de los Reyes y Majadahonda que cuentan con un 30 y un 26% respectivamente, quedando relegada esta fórmula a unos valores reducidos en el caso de Alcorcón (7,7%).

6. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

El análisis de la vivienda de protección pública viene a poner de manifiesto alguna de las carencias que presenta la propia política de vivienda a diferentes escalas. Para comenzar, es necesaria una mayor inversión en vivienda protegida hasta alcanzar el 2% del PIB que, por otro lado, es el valor promedio de los países de la UE. Tal y como plantea Luis Moya (2004), la subsidiariedad de la política de vivienda frente a la económica debe finalizar para conseguir tal fin. En esa misma línea estaría el necesario aumento de la inversión en la promoción pública de vivienda (en algunos casos especialmente). Con estas dos premisas, además, se podrá ver satisfecha la demanda de vivienda de amplios colectivos de la población, partiendo de la transformación y diversificación de dicha demanda al hilo de los cambios sociales y demográficos de la sociedad actual. Asimismo, puede servir de revulsivo para la generación de empleo tanto en el ámbito local como regional y nacional. También hay una cierta coincidencia en la necesidad de poner fin a la enajenación de suelo público. En este sentido, sería necesario incidir en los beneficios sociales que conllevaría la adquisición de suelo siempre y cuando ello fuera legal y económicamente posible.

En referencia a la vivienda de protección pública y a la vista de los resultados obtenidos en esta investigación, se hace necesaria una apuesta por el alquiler social. Ahora bien, debe ser un apoyo firme y decidido que sobrepase el actual acceso diferido a la propiedad. La situación coyuntural actual de su-

perávit de viviendas podría constituir un momento idóneo para la obtención de tal fin. Esta cuestión podría verse facilitada si se acompañase por la creación de empresas gestoras privadas o mixtas como ya ocurre en otros países cercanos y que solo se aplica de modo puntual en el modelo español por algunas administraciones en los ámbitos local, regional y estatal¹⁵. Esta necesaria reorientación de la promoción de la vivienda de alquiler público en comparación con la propiedad, requerirá un significativo incremento de gasto público (Aretxabala, 2007) y, nuevamente, esta cuestión podría servir para reducir el problema de acceso a una vivienda y para generar empleo.

Por último, destacaríamos otra reflexión necesaria al hilo de las dificultades encontradas para la obtención de información sobre la promoción de vivienda de protección pública. Esto es, por un lado es necesaria una mayor transparencia de los organismos encargados de la promoción de este tipo de vivienda. Resulta sumamente difícil la mera obtención de información sobre las labores desarrolladas por algunos agentes en estos últimos años aunque sea de sus características más básicas. Por otro lado, parece lógico pensar que cualquier política de vivienda debe de tomar como punto de partida el conocimiento preciso y detallado de su objeto de actuación, de algo tan básico, como el parque existente. Es necesario por tanto, un diagnóstico claro del número de viviendas protegidas existentes y de sus características, para poder así rentabilizarlo en términos sociales y económicos.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARETXABALA, P. (2007): “Transformación del sistema de bienestar, cambios demográficos y vivienda social: la perspectiva de un experto en vivienda en el caso español”, en CECODHAS, *Transformaciones del Estado del Bienestar y cambios demográficos en Europa: retos del sector de la vivienda social*. Barcelona, CECODHAS, 93-94.
- BURÓN, J. (2008): “Una política de vivienda alternativa”. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XL (155), 9-40.
- CALDERÓN, B. (2004): “La ciudad del todo urbanizable”. *Ciudades. Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, nº 8, 135-155.
- CAPEL, H. (2003): “A modo de introducción: los problemas de las ciudades: urbs, civitas y polis”, en CAPEL, H. (coord.) *Ciudades, arquitectura y espacio urbano*. Almería, Caja Rural Intermediterránea, 9-22.

¹⁵ Sirvan como ejemplos de las escalas mencionadas, la Agencia Municipal de Alquiler de Viviendas del Ayuntamiento de Madrid, la Agencia Pública Regional de Alquiler de Castilla y León y la Sociedad Pública de Alquiler, adscrita al extinto Ministerio de Vivienda.

- FERNÁNDEZ, A. (2004): “Veinticinco años de política de vivienda en España (1976-2001): Una visión panorámica”. *Tribuna de Economía*, nº 816, 145-161.
- GHEKIERE, L. (2009): *La Comunidad Europea y la vivienda social*. Boletín Informativo nº 94. Valencia. Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo.
- MINISTERIO DE FOMENTO (2011): *Ayudas para el acceso a la vivienda en España*. Madrid. Secretaría General de Vivienda.
- MOYA, L. (2004): “La nueva vivienda pública. El caso de Madrid”. *Urban*, nº 9, 126-136.
- MOYA, L., VINUESA, J. y INGLÉS, F. (2005): *La vivienda de Promoción Pública. Análisis de la actividad en Madrid en los últimos años y propuestas de futuro*. Ciur, nº 43. Madrid. Instituto Juan de Herrera.
- RODRÍGUEZ, R. (2004): “Infrautilización del parque de viviendas en España: aparición de viviendas vacías y secundaria”. *Boletín CF+S 29/30*. Disponible en <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/arro3.html>.
- VICENTE, P. (2009): “El derecho a la vivienda”. *ACE. Arquitectura, Ciudad y Entorno*, nº 10, 21-51.
- VINUESA, J., DE LA RIVA J.Mª. y PALACIOS, A. (2009): “Política de vivienda y urbanismo”. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XLI (161-162), 503-518.

SIGLAS UTILIZADAS

- EMGIASA: Empresa Municipal de Gestión Inmobiliaria de Alcorcón
- EMSV: Empresa Municipal de la Vivienda de San Sebastián de los Reyes
- EMV: Empresa Municipal de la Vivienda
- EMVS: Empresa Municipal de Vivienda y Suelo
- IPREM: Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples
- IVIMA: Instituto de la Vivienda de Madrid
- PAMMASA: Patrimonio Municipal de Majadahonda
- PMLV: Precio Máximo Legal de Venta
- VIS: Viviendas de Integración Social
- VPPA: Viviendas de Protección Pública Para Arrendamiento
- VPPAOC: Viviendas de Protección Pública Para Arrendamiento con Opción a Compra
- VPPB: Viviendas con Protección Pública Básica
- VPPL: Viviendas con Protección Pública de Precio Limitado

LAS ÁREAS RESIDENCIALES LITORALES DE LA PROVINCIA DE ALICANTE: EL URBANISMO COMO MOTOR DE DESARROLLO*

Gabino Ponce Herrero
Universidad de Alicante
gabino.ponce@ua.es

Pablo Martí Ciriquián
Universidad de Alicante
pablo.marti@ua.es

Palabras clave: Urbanismo, legislación urbanística, litoral, Alicante, turismo.

1. INTRODUCCIÓN

La provincia de Alicante ha experimentado uno de los más fuertes procesos de crecimiento demográfico registrados en España desde la segunda mitad del siglo XX, consecuencia directa de la destacada evolución económica de los diferentes sectores en que se sustenta su variada economía. Pero desde mediados de los años 1970, con la crisis generalizada de la industria, ha sido el sector terciario el que ha mantenido los crecimientos demográficos y económicos, de ahí que sus vaivenes actuales son los que originan mayor impronta en el devenir socioeconómico de la provincia. Mucho más en los municipios de primera y segunda fila litoral por su fuerte vinculación –y dependencia– de las actividades directamente vinculadas con el desarrollo del turismo en sus dos vertientes: estival y residencial.

.....
* Este texto se enmarca en el proyecto de investigación **Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2012). Dinámicas, procesos y políticas**, financiado por el Plan Nacional de Investigación I+D+i del Ministerio de Economía y Competitividad para el período 2010-2013 (Código: CSO 2009-11261-(Subprograma GEOG)).

La puesta en valor de nuevos tramos del litoral por el fomento turístico ha supuesto un espectacular incremento de los niveles de desarrollo económico y, por ende, de la población residente en esos ámbitos costeros, que ha llevado a incrementar las diferencias en el reparto de la población sobre el espacio provincial. Los indicadores demográficos ponen de manifiesto las altas densidades humanas que soporta la estrecha franja litoral de manera permanente, agravada durante el verano por la recepción de residentes estacionales y visitantes esporádicos. Todavía serían más elevadas si se pudiese censar adecuadamente a los residentes reales de los municipios que se asoman al Mediterráneo, en los que importantes colectivos, especialmente de extranjeros, escapan a las tareas de empadronamiento.

El fenómeno turístico vinculado a las residencias secundarias y a la ocupación extensiva del territorio se ha desbordado por municipios de “segunda fila litoral” y prosigue su expansión hacia el interior de la Provincia; bajo el mismo paradigma comercial “villa residencial próxima a la costa” se venden promociones hasta a 40 km del mar.

Dentro de ese contexto territorial, el conjunto litoral constituye, pues, un espacio fuertemente urbanizado, con un sistema lineal de ciudades frente al mar, prácticamente sin interrupción desde Denia hasta Pilar de la Horadada, polarizado por cuatro núcleos especialmente destacados, como son la capital provincial, que jerarquiza una red urbana costera, seguida de las entidades de segundo rango de Gandía (en los confines de la provincia), Benidorm y Torrevieja, que capitalizan áreas de influencia de características contrastadas dentro de la homogeneidad que impone la fuerte especialización turística.

Indicador claro de esa tendencia es el ritmo de crecimiento anual del número de nuevas viviendas, que ha ido por delante del ritmo de crecimiento del conjunto provincial desde los años 1970 hasta la actualidad. El fenómeno de la vivienda de uso secundario define el denominado “modelo alicantino” de oferta turística: en el litoral las residencias secundarias suponen más de la mitad del parque inmobiliario existente.

Característica esencial, desde Pego hasta Pilar de la Horadada, es que todos los municipios que se asoman al Mediterráneo ocupan más del 60% de su población activa en el sector terciario. De hecho, todos los municipios litorales de la provincia, y buena parte de los de segunda fila litoral, ocupan más del 40% de la mano de obra en dicho sector. La pesca y la agricultura, que fueron los fundamentos de las economías de esos municipios litorales hasta la década de los años 1960, y la agricultura en los de segunda fila litoral hasta la década de los años 1980, se han visto afectados por la competencia creciente de la

atracción de mano de obra hacia el amplio abanico de actividades englobadas en el sector terciario, con el denominador común de su puesta al servicio del turismo, subsector al que obedecen también los elevados porcentajes de ocupación en el sector de la construcción, si bien en este caso los mayores porcentajes se dan en municipios de segunda fila litoral o en aquellos asomados al mar que fueron puestos en valor más tardíamente para la actividad turística.

El turismo ha sido, pues, el motor de desarrollo de estos municipios, en un proceso que se inicia en Benidorm en la década de los años 1950, al que se han ido sumando, paulatinamente, los demás municipios en diferentes fases cronológicas. De manera que la transición desde economías fundamentadas en el sector primario hasta las actuales centradas en el sector terciario se ha hecho sin pasar por el sector secundario, y la población activa ha pasado en pocos años de desempeñar tareas agrícolas o de pesca a integrarse en los ramos que sustentan la actividad turística o, en su caso, a emplearse en la construcción y en actividades de mantenimiento (de viviendas, jardines, automóviles, comercio, restauración, etc.).

2. OBJETIVOS E HIPÓTESIS DE TRABAJO

La ocupación sistemática del suelo útil constituye un paradigma de desarrollo turístico seguido en los municipios litorales. Todos los recursos existentes –suelo, agua, paisaje, medioambiente, mano de obra, capitales, etc.– han sido puestos al servicio del desarrollo de una actividad que, desde sus orígenes, se ha caracterizado mucho más por el predominio del mercado inmobiliario que por la actividad hotelera. Carentes de una verdadera industria turística, el negocio se encontró en la industria de la construcción –para la que estos municipios se hallaban más preparados, gracias a la existencia de una mano de obra abundante y barata–. Así, al turista se le ofrecía básicamente la posibilidad de adquirir un alojamiento, para su veraneo, mientras la afluencia masiva de visitantes gravitaba sobre unas infraestructuras y equipos altamente deficitarios, propios de municipios rurales. El paso del tiempo ha ido mejorando la oferta turística complementaria y las ofertas hoteleras –creando en algunos municipios una verdadera industria turística–, aunque el modelo originario de producción de alojamientos –apartamentos y villa– sigue dominando las modalidades de desarrollo turístico local, tanto en los municipios de primera fila, como en los prelitorales.

Bajo ese prisma, la primera ocupación del espacio litoral se constriñó a los dilatados arcos playeros, sobre los que se levantaron las primeras torres

de apartamentos, ocupando primero los frentes marítimos de antiguas localidades marineras, para extenderse luego por todo el frente de playa, más allá del callejero preexistente. Por el contrario, en los tramos litorales sin playas, de acantilados y promontorios, la ocupación fue más lenta y de más baja densidad, bajo la constante del chalet aislado en parcela que, por repetición tipológica, ha llegado a definirse como la “villa alicantina”. Los suelos del interior de cada municipio litoral constituyeron la primera reserva de suelo útil y, por ello, han constituido el ámbito más propicio para la especulación. Finalmente han sido ocupados también por las urbanizaciones de baja densidad, para turismo residencial de larga temporada.

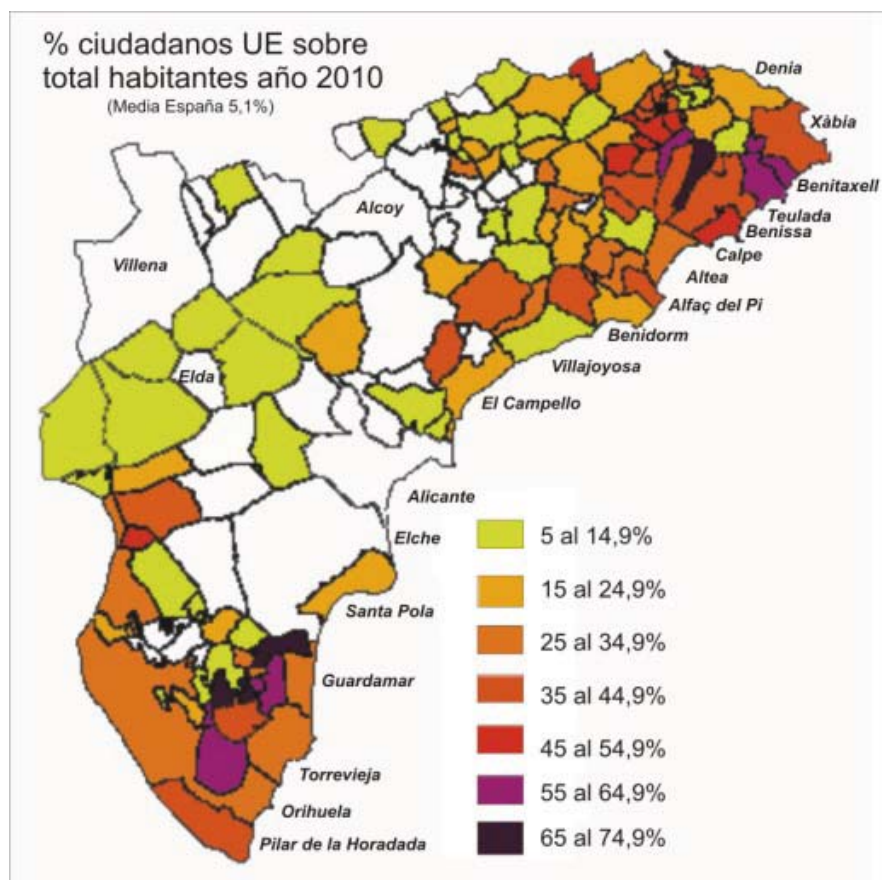
En la actualidad, con unos términos municipales prácticamente saturados, las nuevas promociones penetran hacia el interior, sobre municipios prelitorales cada vez más alejados del frente marítimo, con una oferta que sigue siendo básicamente inmobiliaria, y descansa en la difusión de urbanizaciones residenciales de baja densidad, normalmente definidas por bungalow adosados o superpuestos. La carencia de atractivos naturales de esos nuevos territorios del turismo es compensada con la construcción de nuevos equipamientos –sobre todos campos de golf– que, si bien se ofertan como complemento deportivo, en la práctica constituyen procesos de maquillaje de suelos rurales de secano, de muy escaso atractivo, transformados merced a los caudales hídricos aportados por nuevas captaciones subterráneas (sobre acuíferos locales sobreexplotados, que soportan graves desequilibrios isostáticos e invasiones marítimas), o por los incesantes trasvases locales de aguas de riego (de viejas y nuevas conducciones, como el trasvase Tajo-Segura) para usos inmobiliarios y terciarios.

Por un lado la saturación de la franja litoral y, por otro lado, la propuesta de otro tipo de residencias más vinculados al disfrute del paisaje y de la tranquilidad, que complementan la oferta vecina de sol y playa, han sido causa de una notable ocupación de los secanos agrícolas poco productivos de los municipios ubicados en el ámbito prelitoral, en su mayor parte sobre parajes orientados en favor de la pendiente y, en lo posible, de las vistas hacia el mar.

Así, levantada la muralla litoral de grandes torres de apartamentos, desde la franja costera se ha ido desarrollando una ocupación general del suelo, por lo común a partir de urbanizaciones de baja densidad, que se cerraban sobre sí mismas y buscaban el aislamiento y la segregación respecto del resto de la ciudad como atractivo. Focos destacados de expansión han sido los municipios de Benidorm, Denia y Torrevieja, desde los que la nueva colonización rural de vocación residencial se ha ido extendiendo prácticamente por todos los municipios tanto costeros como del interior.

Las primeras urbanizaciones tuvieron una configuración cerrada, con viales laberínticos que concluían en fondos de saco. Hoy constituyen importantes barreras urbanísticas que dificultan la ordenación integrada del territorio, al interponerse como células compactas en los desarrollos normales de los servicios urbanísticos elementales, como viales y redes de infraestructuras. Así, resulta difícil acometer reformas en esas urbanizaciones que vayan más allá de la ordenación del tráfico y de la apertura de vías de penetración, acordes con las nuevas directrices plasmadas en los nuevos planes generales postmodernos, que abordan el “planeamiento integral” e instantáneo de todo el municipio.

Figura 1. Porcentaje de residentes de la UE respecto del total de habitantes del municipio.



Nota: Observar los % máximos en la mitad norte (comarcas de Las Marinas) y en el Bajo Segura.

Fuente: INE, Padrón 2010, elaboración propia.

Tabla 1. Residentes en los municipios de Alicante por origen.

	Total habitantes	españoles	Unión Europea	% UE/total
Alicante	1.926.285	1.459.186	290.662	15,1
Castellón	604.274	492.009	70.216	11,6
Valencia	2.581.147	2.266.752	134.224	5,2
Comunidad Valenciana	5.111.706	4.217.947	495.102	9,7
España	47.021.031	40.416.850	2.384.256	5,1

Fuente: INE, Padrón 2010, elaboración propia.

3. METODOLOGÍA Y FUENTES

Para analizar la situación acontecida en los últimos lustros respecto a la ocupación del territorio alicantino, en general, y el que afecta al litoral, en particular, conviene tener en cuenta algunas circunstancias que han permitido y favorecido este proceso. Además de la situación económica en la que se enmarca el contexto, el proceso de liberalización de restricciones en la legislación urbanística valenciana ha tenido un papel importante.

En este sentido se propone, por un lado, el estudio de las legislaciones que afectan a la ocupación y transformación del suelo y, por otro lado, el análisis de las transformaciones reales llevadas a cabo en el litoral alicantino. Respecto al marco legal se plantea el análisis de las legislaciones urbanísticas, pero también aquellas normas que teniendo un carácter sectorial puedan tener una incidencia importante en la ocupación y transformación del suelo. Se identifican dos etapas importantes en el ámbito legal que afecta el urbanismo: un primer periodo que abarca tanto la etapa anterior a la aprobación del Estatuto de Autonomía (1982) como desde esa fecha hasta el inicio de la década de los noventa; una segunda etapa desde el inicio de década de los noventa hasta fechas recientes, caracterizada por la profusión de normas que afectan al urbanismo y que favorecen claramente la intervención en el territorio.

En relación con la realidad física resultante, en la franja litoral se han estudiado los crecimientos correspondientes a la segunda etapa identificada anteriormente, es decir, desde el principio de la década de los noventa hasta el año 2006 por coincidir con la etapa de auge económico y desarrollo urbanístico.

Además, para este periodo se puede disponer de la secuencia de mapas elaborados por el proyecto Corine Land Cover que muestran el suelo artificializado para los años 1990, 2000 y 2006.

A partir de los datos de ocupación del suelo se plantea el estudio de la situación de cada uno de los municipios que constituyen todo el litoral de la provincia de Alicante. Teniendo en cuenta que el ámbito municipal puede resultar demasiado reducido para encontrar pautas comunes en la ocupación del territorio se ha optado por estudiar de manera conjunta todos los municipios litorales pertenecientes a cada una de las cinco comarcas que constituyen el frente marítimo de la provincia de Alicante.

Por último, se establecen una serie de conclusiones que relacionan la permisividad ofrecida por la legislación valenciana con una realidad en la que se puede constatar el importante aumento de la superficie artificializada en áreas que anteriormente habían mantenido su carácter rural y agrícola.

4. LAS ESTRATEGIAS DE UN MARCO LEGAL QUE HA ACOMPAÑADO EL DESARROLLO URBANÍSTICO

4.1. Desde el vacío legal hasta las primeras regulaciones

La ocupación residencialista del medio rural es antigua en estos municipios. Algunos tuvieron planes generales desde la *Ley del Suelo* de 1956. No obstante, su mala o nula aplicación provocó el doble efecto negativo de, por un lado, la pérdida de credibilidad en la propia Ley y en sus mecanismos de actuación y, por otro, el incremento de la especulación: la carencia de suelo urbano disparó sus precios y, con la permisividad de las Administraciones, comenzó a edificarse directamente sobre suelo rústico.

Por otra parte, ante la dejadez en la aplicación de la Ley, se idearon mecanismos para superar sus limitaciones de forma legal, siempre en busca de un menor control y una mayor edificabilidad en pos de un desarrollo económico, concebido como objetivo ineludible e irreflexivo. Entre las normas que hicieron posible soslayar la primera *Ley del Suelo* destacan la *Ley de valoración de terrenos*, empleada para la ejecución de los Planes de Vivienda de 1962, que permitía a la Administración realizar actuaciones urbanísticas por expropiación, sobre cualquier tipo de suelo y aunque no existiera plan de ordenación; la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico* de 1963, que permitía el desarrollo de este tipo de áreas de forma sectorial –el suelo del

municipio se ponía al servicio de la especialización turística–, bajo la tutela del Ministerio de Información y Turismo; la *Ley de modificaciones de Planes de Ordenación*, que permitía modificar el uso de las zonas verdes contempladas en los planes de ordenación; finalmente, el célebre *Decreto Ley* de 1970 sobre *Actuaciones Urbanísticas Urgentes*, que insistía en la posibilidad de desarrollar actuaciones urbanísticas de forma coyuntural y urgente, al margen del planeamiento existente.

Al amparo de esa laxa normativa se dieron los primeros desarrollos turísticos en los municipios alicantinos, siempre fuera del casco urbano, buscando primero los arcos playeros, luego los promontorios costeros y, finalmente, los espacios rural y forestal. Más aún en los municipios que carecían de planes generales de ordenación –la mayoría– y también en aquellos que, como Alicante y Benidorm, aún a pesar de contar con planes generales de ordenación, los incumplieron de forma sistemática. En tal coyuntura, los capitales locales y foráneos hallaron campo abonado para desarrollar el nuevo negocio: la transformación de suelos rústicos, por añadidura de escaso valor agrícola –como son todos los próximos a la línea de costa–, en suelos equipados para el turismo residencial de masas.

4.2. El estatuto de Autonomía de 1982 y los primeros intentos de reordenar el territorio

Frente a los problemas generados por el desarrollismo y sus secuelas urbanísticas, en los años 80 comienzan a manifestarse las exigencias de los ciudadanos en pos de una mejora de la calidad de la vida urbana. Con los nuevos ayuntamientos de la Democracia se promueve la redacción de nuevos planes de urbanismo ajustados a la *Ley del Suelo* de 1975, cuya premisa fundamental fue la de *completar* las carencias de la ciudad existente, antes que la de *planear* nuevos crecimientos urbanos. Los nuevos Ayuntamientos democráticos, ahora con gobiernos elegidos por los ciudadanos, asumieron por vez primera la responsabilidad de “ordenar” los crecimientos y “planear y programar” los procesos, bajo un decidido control público.

La carencia de *suelo urbanizable*, la especulación inherente a ese hecho y la fuerte elevación de los precios de la vivienda –derivados fundamentalmente de la retención del suelo urbanizable– se argumentan en la justificación de la *Ley 8/90* de 25 de julio, sobre *Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones de Suelo*, que, entre otros aspectos, establecía unos mecanismos que obligaban a cumplir lo previsto en el planeamiento mediante

sanciones, pérdida de valor del suelo e incluso expropiación forzosa en caso de incumplimiento¹.

En 1982 se aprobaba el Estatuto de Autonomía coincidiendo con una profunda recesión económica que limitó los crecimientos urbanísticos. Así, la primera norma autonómica sectorial tardaría en promulgarse una década, cuando ya la recuperación económica comenzaba a presionar sobre el territorio.

En efecto, preocupados por la ocupación indiscriminada del territorio valenciano, la *Ley 4/1992, de 5 de junio, sobre suelo no urbanizable*, se justificaba por “la parquedad de las regulaciones legales de la edificación en esa clase de suelo”. La Ley se fundamentaba en una necesaria reflexión sobre el concepto de “no urbanizable”, de donde se fundamentaban tres premisas para el desarrollo legal:

- El *suelo no urbanizable* (SNU) es, por definición, el que debe preservarse para usos agrícolas o forestales, por lo cual la edificación sobre ellos debe ser infrecuente y de carácter aislado.
- Se proponía superar el criterio de suelo residual definido sólo por quedar excluido de la urbanización. Esto es, se proponía definir como tal los suelos con valores ecológicos o paisajísticos, incorporando una graduación elemental entre “protegido” y “común” con efectos en los usos permitidos.
- Por todo ello, sería el Gobierno valenciano quien regulase los usos en ese tipo de suelo, privando de esa capacidad a los ayuntamientos y a sus planes generales.

La Ley reconocía la falta de atención de las administraciones públicas sobre los procesos de ocupación del suelo no urbanizable, regulado las más de las veces por normas agrícolas. Así, la construcción de viviendas aisladas se permitía siempre, salvo que existiese riesgo de formación de nuevos núcleos de población. Con ese espíritu, prácticamente todos los planes generales de la Comunidad Valenciana, inspirados por las antiguas normas complementarias provinciales, fijaban esa limitación conforme a medidas tradicionales de policía rural, lo que de hecho posibilitaba la formación de núcleos de población. De modo que se permitía la ejecución generalizada de viviendas en todo predio agrícola de tamaño medio y condiciones típicas

.....
¹ La *Ley de Reforma* de 1990 se solapaba con principios del *Texto Refundido* de 1976 todavía en vigor, de ahí que fuese preciso elaborar un nuevo *Texto Refundido*, en 1992, que recogiese las directrices de ambas normas y que adaptase los *Reglamentos* de ambas. Se aprobó así el *Real Decreto Legislativo 1/92, de 26 de junio*, que contiene el *Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y ordenación urbana*.

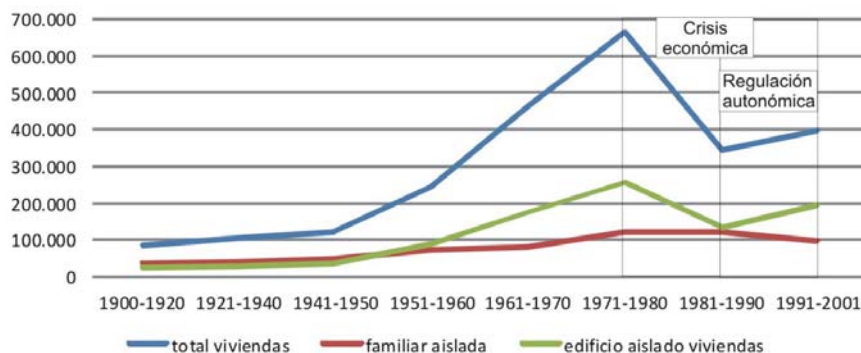
dentro de su comarca. Así, los nuevos residentes en el medio rural procedían a tramitar sus viviendas familiares aisladas como edificios necesarios para la explotación agrícola, forzando el cauce legal hasta el punto de favorecer la concreción de importantes núcleos de viviendas sin ninguna de las infraestructuras propias del medio urbano y con importantes impactos medioambientales. También los ayuntamientos utilizaban el mismo mecanismo para ocupar el suelo no urbanizable por la vía de su “utilidad pública”, para el desarrollo urbanístico demandado por el sector terciario turístico. Grandes instalaciones para usos comerciales, recreativos, lúdicos y de ocio encontraron acomodo, así, en el medio rural y forestal.

Además de la caracterización más precisa del suelo no urbanizable y de los usos permitidos y prohibidos, la Ley establecía el criterio preciso de un umbral mínimo para permitir la edificación de viviendas familiares en el suelo no urbanizable, establecido en 10.000 m². No obstante, la norma surgía a finales de la prolongada crisis económica experimentada desde mediados de los años 1970 y se vería condicionada en su aplicación por los cambios de Gobierno y de criterios a partir de 1995. Los ayuntamientos intentaron minorar los efectos restrictivos de la medida no incorporándola a sus planes generales o normas subsidiarias en vigor, en los que los umbrales se ajustaban, por lo común a 5.000m² en el seco y a las dimensiones de una *tahúlla* o *hanegada* en regadío (831m²) medidas más ajustadas a la propiedad tradicional del suelo. Por ello, las mayores concentraciones de viviendas se han dado siempre en las huertas de los municipios litorales, donde la parcela exigida era menor, con el agravante de acabar por transformar los paisajes y espacios ecológicos de mayor valor.

Tabla 2. Comunidad Valenciana. Evolución de la construcción de viviendas por tipologías

	1900- 1920	1921- 1940	1941- 1950	1951- 1960	1961- 1970	1971- 1980	1981- 1990	1991- 2001
total viviendas	86.809	104.609	121.044	243.958	462.206	664.983	344.204	398.565
familiar aislada	34.663	40.932	46.655	72.621	80.521	120.909	121.578	96.548
edificio aislado viviendas	24.140	27.846	36.194	87.243	172.356	255.246	135.093	192.444

Fuente: INE, 2001, elaboración propia.

Figura 2. Comunidad Valenciana. Viviendas Construidas por tipología

Fuente: INE, 2001, elaboración propia.

En la evolución de la construcción de viviendas por decenios se observan los efectos de la depresión económica entre mediados de los años 1970 y principios de los años 1990, que es cuando aparecen las normas jurídicas autonómicas para su regulación. Se comprueba como la etapa expansiva se dio sin regulaciones específicas. Se han graficado el total de viviendas, las viviendas familiares aisladas y los edificios aislados para viviendas familiares como tipologías propias de los espacios residencialistas.

4.3. El desarrollismo urbanístico como paradigma de crecimiento

Los efectos de la crisis económica, además de en la construcción, fueron especialmente negativos en el sistema industrial de la Comunidad Valenciana, hasta esos momentos con un gran desarrollo de ramos manufactureros fuertemente especializados, que quedaron muy afectados y en crisis latente, plasmada en un descenso constante de su importancia y de sus capacidades de generar empleos y riqueza. De ese modo, las estrategias de crecimiento se han orientado preferentemente hacia el desarrollo del sector terciario en todos sus aspectos y los planes generales han incorporado nuevos desarrollos fuera de los núcleos urbanos, ajustados a las demandas específicas de los ramos económicos emergentes: turismo, comercio y ocio.

En 2006² el propio *Consejo Económico y Social de la Comunidad Valenciana* (órgano consultivo y asesor de la Generalitat Valenciana en asuntos económicos y sociales) defendía públicamente el urbanismo como motor económi-

² Vocento/VMT, http://terrannoticias.terra.es/provincias/alicante/articulo/ces_situa_urbanismo_motor_economico_1019187.htm

co de la Comunidad frente a la crisis de la industria tradicional “ejemplarizada en la crisis de la industria alicantina de calzado, textil y juguetes, mientras la industria azulejera de Castellón seguía en alza”. Así, el Consejo “denunciaba” que el Gobierno valenciano no quería admitir esa realidad, mientras se comprobaba que *“La inversión en industrias que fabrican materiales de construcción crece de forma notable, en sintonía con el crecimiento vigoroso y sostenido del sector urbanizador y edificador de la provincia (de Alicante), arrastrado por el tirón permanente de la segunda residencia o vivienda turística”*.

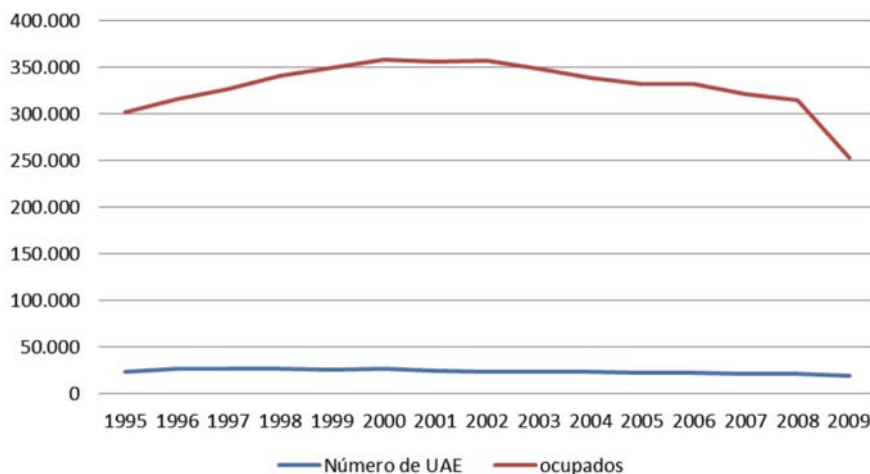
La actividad industrial en la Comunidad Valenciana (Unidades de Actividad Económica), que mantuvo constantes de vitalidad hasta finales de los años 1990, entró en grave crisis con el nuevo siglo. En ese nuevo contexto socioeconómico, competitivo y fundamentado en la construcción, las directrices urbanísticas han abandonado los ideales de solidaridad y trascendencia en el tiempo de las previsiones, mientras las ciudades se plantean lograr las mejores ventajas en una lucha despiadada con las demás: cada ciudad, con sus medios, pretende ganar posiciones mediante el desarrollo de actuaciones estratégicas, la mayor parte de los casos fuera de las estructuras urbanas consolidadas, en las que sólo preocupa la oportunidad, la competitividad y la eficiencia más inmediatas ante una situación socioeconómica tan cambiante.

Tabla 3. Comunidad Valenciana. Evolución establecimientos industriales y ocupados.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Número de UAE	23.355	26.374	26.352	26.394	25.639	26.538	23.978	23.384
Ocupados	301.300	316.083	326.718	341.064	349.831	357.779	355.681	356.555
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Número de UAE	23.099	22.951	22.160	22.290	21.245	21.424	18.513	
ocupados	347.861	338.538	331.978	331.620	321.257	314.337	252.832	

Fuente: IVE, 2011, elaboración propia.

Se trata de actuaciones centradas en el desarrollo del *terciario* apoyado en las nuevas tecnologías, o las ofertas de *suelo equipado* para cualquier tipo de negocio: antes eran polígonos industriales y ahora son polígonos de actividades mixtas –parques empresariales y de ocio–, diseñados para atraer inversiones en dura competencia con otras ciudades. Incluso se oferta suelo residencial para atraer población de los municipios vecinos. La Ciudad de la Luz, los parques temáticos de Benidorm, los nuevos espacios comerciales en las periferias turísticas son muestra de esa nueva ocupación terciaria del suelo.

Figura 3. Comunidad Valenciana. Establecimientos industriales y ocupados.

Fuente: IVE, 2011, elaboración propia.

Se procura, además, que el planeamiento pueda ser ágil y cambiante, frente a la trascendencia temporal de la primera etapa democrática, para ajustarse con beneficios a una realidad también cambiante. La preocupación por el medioambiente y por el patrimonio histórico artístico ha sido asumida en el nuevo planeamiento a veces por convicción, pero también asimilados en otros como posibles negocios por los promotores. Si bien, en la práctica, es el capítulo que merece menor dedicación y recursos, por otro lado se ha comprobado un notable desencanto entre la ciudadanía por participar en la configuración y gestión de su ciudad, de forma que en la actualidad, en muchos casos ha vuelto a prevalecer en el planeamiento los intereses particulares de algunos agentes sociales y económicos bien preparados –propietarios de suelo–, que no dejan pasar la oportunidad de orientar los crecimientos conforme con sus intereses.

Convertido el suelo en el principal recurso, la mejor parte del negocio inmobiliario ha sido la de adquirir suelo rústico (SNU) a precios bajos, presionar a las administraciones locales para obtener su clasificación como *Suelo Urbanizable* y, a partir de ese momento, especular con su valor. No ha interesado tanto construir inmediatamente sobre él como retenerlo, en espera de los constantes incrementos de precio. De ese modo, el concepto del suelo ha pasado de ser uno más de los insumos integrantes en el proceso inmobiliario, cuyo objetivo último era construir y vender apartamentos, a convertirse en sí mismo en un fin; capitales industriales, agrícolas y terciarios han visto en la

posesión de suelo la mejor salvaguarda de sus patrimonios. En consecuencia, la retención de suelo urbanizable, que no llega a ponerse en el mercado inmobiliario, es uno de los principales problemas contra el que se han articulado nuevas medidas legales, de escaso éxito y muy contestadas socialmente.

En la Comunidad Valenciana, la *Ley Reguladora de la Actividad Urbanística*, de 1994 (LRAU), incorporaba por vez primera el objetivo de “agilizar el mercado de suelo” bajo pautas de control público de los procesos. No obstante, el cambio de signo político del Gobierno en las elecciones autonómicas de 1995 fue determinante para que los *Reglamentos de Gestión y Planeamiento Urbanístico*, de 1996, aparecieran ya impregnados del nuevo criterio neoliberal imperante (Decreto 77/96, 16-IV-1996, DOGV). El nuevo paradigma se vio reforzado con el cambio de Gobierno estatal en 1996, de manera que los criterios neoliberales se generalizaron y se plasmaron en dos leyes de rango estatal con decisiva influencia en el urbanismo valenciano de acuerdo con su vocación expansiva: el *Real Decreto-Ley de medidas liberalizadoras en materia de suelo* (7-VI-1996) y la *Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones* (BOE, 14/04/98) que dejaban sin sentido las propuestas reguladoras de la LRAU, aunque esta ley no fue derogada.

4.4. El descubrimiento de la “función social del bosque”: la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana

En el proceso de puesta en valor de todos los recursos al servicio del negocio turístico, en 1993 el Gobierno valenciano promulgaba una ley para regular –siempre con criterios urbanísticos– los usos en los montes valencianos, hasta esos momentos sujetos a los usos y costumbres y, entre ellos, a la ocupación residencialista.

En el preámbulo de la Ley se justificaba la puesta en valor por los sustanciales cambios experimentados en la función de las superficies forestales, derivados del cambio socioeconómico experimentado por la sociedad valenciana. Se hacía hincapié en su pérdida de significación económica a la par que aumentaba su valoración social como elemento natural. Se señalaba cómo el abandono de las prácticas tradicionales de aprovechamiento y explotación daba lugar a un proceso de deterioro y de aumento de los riesgos para la conservación de los bosques; de ese modo, la Generalitat debía asumir el papel subsidiario de responsable de las masas forestales de la Comunidad Valenciana.

En el espíritu de la Ley se recoge la voluntad de hacer compatibles la conservación de esos espacios con el nuevo aprovechamiento –recreativo y cul-

tural– que la sociedad valenciana demandaba de ellos. Se señala, así, que el tratamiento de los recursos forestales debía enfocarse desde tres enfoques posibles: funciones estrictamente ecológicas o reguladoras de la dinámica de la biosfera, servicios de orden cualitativo (culturales, educativos, recreativos, de mejora de la calidad de vida y otros) y producción directa de bienes tangibles y mensurables.

Conforme con el aprovechamiento prioritario para ocio y recreo, la ley tiene en cuenta que serán los ciudadanos y no los agricultores –o los propietarios de los montes– quienes hagan un mayor uso de los mismos y quienes, en última instancia, se benefician en mayor medida del bosque entendido como recurso patrimonial paisajístico y cultural de los valencianos. De ahí que la Ley reclamase “una acción solidaria que, mediante la articulación de una serie de medidas políticas compensatorias, haga justicia a una situación en la que, de hecho, existe un aprovechamiento de bienes pertenecientes a habitantes del medio rural por parte de habitantes de zonas urbanas”. Entre otros objetivos, se pretendía que esas compensaciones permitiesen mejorar el nivel de vida de los habitantes del medio rural, para que no se viesan impelidos a emigrar y, de ese modo, para que entendiesen el bosque como una nueva fuente de ingresos, ahora de la mano del turismo de interior y, también, de las ayudas subsidiarias y de las mejoras en los servicios y equipamientos de los municipios afectados.

Se explicitaba que *“la Ley Forestal en particular ha de cimentarse en la flexibilidad como garantía de adaptabilidad. Es necesario conjugar el derecho al disfrute lúdico y económico del patrimonio forestal con una atención y protección adecuadas del mismo, lejos de los extremismos que pueda suponer tanto la explotación irracional e incontrolada de los recursos naturales, como un proteccionismo excesivo que impida un aprovechamiento racional y sostenido”*.

La Ley proponía una mayor implicación de los ayuntamientos, como instituciones públicas más próximas al territorio, en el control y la salvaguarda de las masas forestales, intentando vincular de manera más estrecha los intereses locales con la conservación del bosque. Así, cuando los intereses locales fueron los del fomento de las urbanizaciones, los montes alicantinos se reclassificaron para los nuevos usos que la vocación turístico-residencialista exigía: el primer paso fue desde Suelo de Protección Especial a Suelo No Urbanizable Común y, con el tiempo, directamente a Suelo Urbanizable, con las excepciones concretas de espacios de alto valor.

La Ley Forestal intentaba conciliar intereses privados y generales, medidas de conservación con desarrollos urbanísticos, usos tradicionales y nuevos

aprovechamientos. De ese modo, se presentaba como instrumento necesario para la conservación y mejora de los espacios forestales valencianos, gravemente afectados por su ocupación residencialista, por el abandono y por otras agresiones premeditadas. Tal vez por ello, su promulgación coincidió con el año de mayor número de hectáreas afectadas por incendios desde que se tiene una secuencia de control. En efecto, si en 1993 se vieron afectadas en toda la Comunidad Valenciana un total de 25.967 ha, el año siguiente ardieron 138.405 Ha.

Tal parece que la respuesta de los usuarios de los espacios forestales fue airada frente al nuevo marco regulador. De hecho, los incumplimientos fueron constantes hasta el punto de que la administración valenciana tuvo que desarrollar un nuevo mecanismo de control público de los espacios forestales. Así, como desarrollo lógico del Plan general de Ordenación Forestal, en 2004 se aprobaron unas ordenanzas de aplicación a todos los montes o terrenos forestales de la Comunidad Valenciana³, de acuerdo con la definición de la Ley 3/1993, Forestal de la Comunidad Valenciana, que regulaban los usos desde la administración valenciana, con independencia de quien fuese el titular.

La evolución del número de incendios y de la superficie afectada en la Comunidad Valenciana parece guardar alguna relación con la promulgación de normas legales (en particular con la legislación forestal): LRAU (Ley Reguladora Actividad Urbanística), LSyV (Ley del Suelo y Valoraciones), LOTyP (Ley Ordenación del Territorio y Paisaje), LSNU (Ley del Suelo No Urbanizable), ROGTU (Reglamento Gestión y Ordenación del Territorio y Urbanismo) y LUV (Ley Urbanística Valenciana).

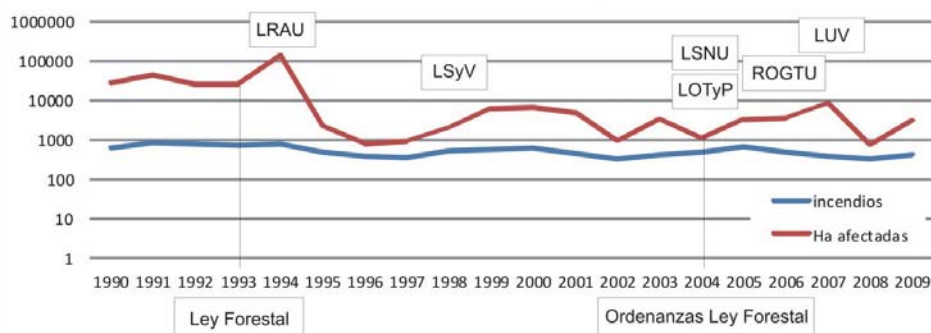
Tabla 4. Comunidad Valenciana. Incendios y superficie afectada en ha

Año	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Incendios	625	869	769	715	751	467	383	348	546	579
Ha afectadas	27.555	44.426	26.189	25.967	138.405	2.220	765	898	1.967	6.356

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Incendios	606	442	337	398	491	686	472	375	326	427
Ha afectadas	6.548	4.793	888	3.341	1.102	3.285	3.475	8.225	730	2.932

Fuente: Conselleria Infraestructuras, Territorio y Medioambiente, 2011, elaboración propia.

.....
³ DECRETO 106/2004, de 25 de junio, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el Plan General de Ordenación Forestal de la Comunidad Valenciana. [2004/X6750].

Figura 4. Comunidad Valenciana. Incendios y superficies afectadas.

Fuente: Conselleria Infraestructuras, Territorio y Medioambiente, 2011, elaboración propia.

4.5. Un nuevo recurso susceptible de explotación urbanística: el paisaje

Agotada la primera línea de mar, los municipios litorales seguían su expansión urbanística por sus espacios rurales y forestales, compitiendo con los municipios de segunda fila litoral que habían hecho del paisaje su principal recurso. La magnitud de los desarrollos urbanísticos y su falta de atención a las cuestiones, ya no medioambientales, sino a las puramente paisajísticas comenzaba a afectar al negocio residencialista. El afeamiento de los municipios por la transformación de huertas y campos de secano en urbanizaciones se sumaba a la grave afección paisajística de los arcos playeros y de los acantilados costeros ya densamente ocupados. La demanda se resentía al tiempo que las nuevas directrices estratégicas de la Comunidad Valenciana, comenzadas en 1998, año en que el Gobierno valenciano editaba el folleto *El model territorial de la Comunitat Valenciana*, señalaban la obsolescencia del modelo turístico de sol y playa y apostaban por la recualificación de la imagen turística del territorio y la captación de nuevos segmentos de demanda más exigentes⁴.

Surge, así, la *Ley Valenciana de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje* (LOTyP), Ley 4/2004, de 30 de junio, que establece como uno de sus objetivos promover la protección, gestión y ordenación del paisaje, desarrollada por el *Reglamento del Paisaje de la Comunidad Valenciana* (Decreto

⁴ El modelo territorial valenciano y sus estrategias han sido recientemente aprobados, tras años de debate y dejación, acomodados en las favorables inercias del supuestamente viejo modelo que se pretendía cambiar. Después de años de debate, las directrices estratégicas se aprobaban en 2011 mediante el *DECRETO 1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana*. [2011/235]

120/2006, de 11 de agosto), ambos inspirados en el marco del *Convenio Europeo del Paisaje* de Florencia, de 20 de octubre de 2000, conforme señala la propia Ley en su artículo 25. La LOTyP constituye en esencia un nuevo texto refundido de todas las normas en vigor anteriores y de las nuevas introducidas vía decreto o mediante reformas puntuales del marco legal. En esencia, se trataba de definir mejor las reglas del juego urbanístico, con el objetivo claro de agilizar los trámites hasta ese momento bastante complejos. Además, todo el paquete anterior de normas recibía un tratamiento liberal en beneficio del mercado del suelo. A efectos de su influencia en el desarrollo turístico y urbanístico de los municipios litorales (y del resto de la Provincia de Alicante), cabe señalar los siguientes puntos fuertes:

- Introducción del concepto de sistema integrado del territorio para la toma coherente de decisiones;
- Desarrollo de instrumentos eficaces de coordinación y diseño de la ordenación estructural del territorio valenciano (los Planes de Acción Territorial y Sectoriales) que deben ser los encargados de establecer las directrices supralocales tanto en materia de infraestructuras y equipamientos, como en el más específico ámbito de la coordinación del planeamiento y de la clasificación del suelo entre municipios vecinos, con el objeto de hacer posible una auténtica red de espacios naturales y de espacios agrícolas, en beneficio del paisaje;
- Introducción del concepto de paisaje como herramienta para la ordenación del territorio y para el planeamiento. El paisaje deja de ser elemento residual de las actuaciones para convertirse en criterio fundamental de los desarrollos urbanísticos, con especial relevancia en el *suelo no urbanizable*, donde muchas de las disposiciones limitativas de los desarrollos obedecen, ahora, a la voluntad de preservar el paisaje rural, convertido en principal recurso de atractivo turístico y residencial;
- Con la definición del perímetro de *suelo no urbanizable* bajo criterios científicos, se acotaba ese ámbito a una superficie mucho menor que la existente en cada municipio, conforme con los planes derivados de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística, de 1994. Esa medida suponía la ampliación automática a *suelo urbanizable* del territorio no afectado por esos criterios científicos de preservación, de forma que el desarrollo ulterior de esa disposición ha acabado paulatinamente con las reclasificaciones, conforme cada municipio ha ido adaptando sus planes (Planes Generales de Ordenación Urbana, Normas Subsidiarias de alcance

pleno y de alcance limitado e incluso meras Delimitaciones de Suelo Urbano) al nuevo marco jurídico. En ese contexto se hace prácticamente imposible la reclasificación de No Urbanizable a Urbanizable, ya que el No Urbanizable se halla estrictamente delimitado y acotado, mientras que la mayor parte del territorio se ha convertido en Urbanizable.

En el mismo sentido de valorar el impacto sobre el desarrollo urbanístico y turístico, la principal debilidad de esa disposición legal se centra en:

- La ampliación del *suelo urbanizable* a todos los confines del municipio, salvo lo estrictamente protegible;
- La definición del *Programa* como la herramienta de diseño de la urbanización constituye en sí misma otro factor de impacto ya que, en todos los casos, esos programas presentan una manifiesta voluntad aislacionista y privatizadora del suelo. Se concretan en forma de urbanizaciones cerradas, que se dispersan por el terrazgo agrícola –ahora urbanizable– y buscan premeditadamente el aislamiento frente a otros desarrollos urbanísticos. De esta forma, en algunos municipios litorales y prelitorales, la proliferación de *Programas* –urbanizaciones aisladas– se está convirtiendo en una formidable barrera para un desarrollo urbanístico coherente y sostenible, que imposibilita o dificulta en extremo la continuidad de las redes de infraestructuras, equipamientos y servicios locales –sistemas generales– y afecta de forma muy directa a los espacios naturales y protegidos, que acaban convertidos en islas en medio de grandes desarrollos urbanísticos residenciales;

En síntesis, puede afirmarse que, al tiempo que la Comunidad Valenciana se dotaba de un modelo de desarrollo urbano que pretendía ser coherente con el medio rural y forestal, al menos con sus paisajes y no tanto con sus estructuras socioeconómicas, en la escala local se desestructuraba la idea de un modelo de desarrollo urbano coherente con el medio, mientras la ocupación del suelo seguía respondiendo a multitud de iniciativas particulares con manifiesta vocación aislacionista.

4.6. Un nuevo intento de poner coto a la expansión urbanística difusa: la (nueva) Ley del Suelo No Urbanizable

El desbordamiento constante del marco territorial acotado como *suelo urbanizable*, conforme con unas dinámicas de ocupación del suelo mucho más aceleradas que las previsiones establecidas en cada instrumento de planeamiento local, hizo necesaria una revisión del marco jurídico del *suelo no*

urbanizable que, hasta esos momentos, constituía la mayor reserva de suelo de cada uno de los municipios valencianos.

En esa etapa de fuerte presión en la demanda de suelo fueron constantes las reclasificaciones de *No Urbanizable* a *Urbanizable*, con frecuencia ignorando los deseables criterios de sostenibilidad y crecimiento pausado y conforme con el medio rural y forestal. Las prisas en captar la oportunidad y las inversiones fueron cauce de importantes desórdenes en la escala local, dejando inservibles muchos de los planes generales de ordenación urbana, con notable afección en la escala supralocal, que han condicionado las propuestas de ordenación territorial de los Planes de Acción Territorial, elaborados en todos los casos cuando esas aceleradas dinámicas urbanizadoras ya habían ocupado o condicionado buena parte de los territorios locales.

De ahí la voluntad de superar la regulación de la *Ley 4/1992, de 5 de junio, de la Generalitat, sobre Suelo No Urbanizable*, que proponía instrumentos de control que, si por un lado frenaban supuestamente los desarrollos, por otro lado impelían a las constantes reclasificaciones y, con ellas, a la desestructuración de los modelos de desarrollo urbano locales. Al tiempo, la nueva Ley buscaba, por un lado, la incorporación en las tareas de ordenación de las nuevas instituciones valencianas incorporadas al ámbito jurídico, y por otro lado, la incorporación de las nuevas competencias adquiridas por los municipios en esa materia.

Se promulgaba, así, la *Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de la Generalitat, del Suelo No Urbanizable [2004/12638]*. El punto de partida, como es lógico, consistía en la definición jurídica del *suelo no urbanizable* que, conforme con el afán de definir la vocación de los territorios, debía quedar fosilizado como tal, una vez establecido el diagnóstico. Para ello, se señalaba lo siguiente: “*El suelo no urbanizable es aquel en el que por definición no se puede destinar a otros fines distintos del agrícola, forestal, ganadero, cinegético y, en general, de los vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, dentro de los límites que, en su caso, establezcan las leyes o el planeamiento*”.

Si la definición pretendía proteger los suelos agrícolas, rápidamente todos los propietarios del suelo en los municipios litorales y prelitorales dejaron de cultivarlos para que así perdieran esa vocación agrícola, y los espacios forestales comenzaron a arder, para ir incorporándose paulatinamente a la vocación urbanística: “*el plan ordenará y delimitará expresamente las zonas vocacionalmente aptas para albergar los diferentes usos susceptibles de realizarse en esta clase de suelo y prohibirá los usos que por impropios resulten indeseables en cada una de las zonas de ordenación delimitadas*”.

Además, la propia Ley establecía una vía de penetración para el cambio de uso, bajo la premisa de la excepcionalidad que, a la postre, ha acabado convertida en estrategia común. El preámbulo dice textualmente: “*Sólo, por excepción a la regla general de inedificabilidad del medio rural, la ley admite posibles usos y aprovechamientos urbanísticos, siempre que sean los estrictamente necesarios y resulte imprescindible su localización en esta clase de suelo*”.

A partir de esa posibilidad, la presión urbanizadora ha encontrado innumerables vías de desarrollo sobre el *suelo no urbanizable*, extendiendo el criterio de “interés comunitario” de las actuaciones: “*Para la utilización del suelo no urbanizable, consecuentemente con el régimen de derechos y deberes de la propiedad que esta ley regula, se sigue una secuencia de intervenciones de la administración autonómica y local, mediante las técnicas ya conocidas del informe y la declaración de interés comunitario, que se enmarcan en la esfera de atribuciones de los órganos de la administración de la Generalitat y preceden a la licencia urbanística que debe emanar de los ayuntamientos*”. A partir de ese momento, todas las inversiones que generaban nuevos puestos de trabajo en el municipio eran automáticamente consideradas de interés comunitario desde las administraciones locales, y desarrollaban un proceso legal de tramitación con previo estudio positivo de impacto ambiental.

La nueva Ley del SNU establece el criterio objetivo de los análisis científicos para definir el espacio no urbanizable en cada municipio, a partir de la obligación por parte del planificador, tras el análisis del territorio, “*de la identificación y valoración de la importancia*” de los factores que permiten clasificar como no urbanizable a una porción del suelo, “*de manera que se asegure su sostenibilidad en un contexto de desarrollo ordenado y equilibrado del territorio*”.

Pese a que el desarrollo del concepto de *suelo no urbanizable* se establecía con “criterios protectores y restrictivos” en cuanto a la implantación de actividades con cariz urbanístico, en la caracterización del concepto se establecía la distinción entre *no urbanizable protegido*, en primer lugar (orden que no es neutro y encierra una voluntad de poner en el mercado del suelo todo lo que no es estrictamente protegible), y *suelo no urbanizable común*. Es decir, debía establecerse nuevamente con criterios científicos los espacios protegibles y el resto quedaba como *suelo no urbanizable común*, con aprovechamientos potencialmente mayores.

El *no urbanizable protegible* incorporaba el suelo con valores especiales y, también, el suelo no apto para urbanizar por la elevada presencia de elementos de riesgo. Por su parte, el *no urbanizable común* es el que reunía menores valores y riesgos y, de hecho, quedaba constituido como reserva de suelo para ulteriores desarrollos urbanísticos.

Destacado interés tienen los esfuerzos por regular el régimen de parcelación de fincas, que ha acabado por constituirse como elemento básico en la contención de la urbanización a impulsos individuales. También ha influido en ese control la definición del nuevo marco legal para la dotación de servicios de energía eléctrica, agua, gas y telefonía a las edificaciones. De igual manera, merece ser destacado el empeño en reconocer y regular los núcleos de viviendas existentes en el medio rural de los municipios valencianos, fruto de acciones individuales ilegales, que comportan un destacado problema social, a la vez que medioambiental.

Tabla 5. Construcción de nuevas viviendas en la provincia de Alicante.

	Unifamiliar	En bloque	Total
2000	18.215	24.021	42.236
2001	12.429	26.659	39.088
2002	11.674	30.680	42.354
2003	18.058	32.931	50.989
2004	15.116	30.712	45.828
2005	10.819	28.967	39.786
2006	11.793	24.195	35.988
2007	8.633	23.771	32.404
2008	3.414	7.466	10.880
2009	1.252	1.972	3.224

Fuente: Ministerio Fomento, elaboración propia.

4.7. De nuevo el desarrollismo como concepto de ordenación del territorio: la crisis y el tratamiento legal del urbanismo

La acumulación de disposiciones legales, así como una serie de sentencias judiciales que alteraban las normas y exigían adendas y modificaciones puntuales de las mismas, hicieron necesario un nuevo compendio –o texto refundido– de toda la prolífica gestación legal al albur del desarrollo urbanístico valenciano. Ante la confusión de normas existentes en los momentos previos a la crisis, se promulgó la *Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana*. [2005/14692] (LUV) en la que se refundían todos los textos vigentes en materia de planeamiento urbanístico. Fruto también de

diferentes denuncias, incluida una de la propia Comisión Europea⁵, la LUV quedó afectada en su aplicación hasta el fallo a su favor en 2011 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, coincidiendo con el momento del desplome de la actividad urbanística que pretendía regular.

Tabla 6. Evolución marco legal urbanístico valenciano.

Año	Régimen de suelo	Ordenación del territorio	Órganos Urbanísticos
1992	Ley 4/1992, de 5 de junio, de la Generalitat Valenciana, sobre suelo no urbanizable.	derogada 2004	
1994	LEY 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística.	derogada 2006	
1997	LEY 2/1997, de 13 de junio, de la Generalitat Valenciana, de modificación de la Ley de la Generalitat Valenciana 4/1992, de 5 de junio, del suelo no urbanizable respecto al régimen de parcelación y de construcción de viviendas aisladas en el medio rural.	derogada 2004	
1998	DECRETO 201/1998, de 15 de diciembre, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana. [1998/L11384]	derogada 2006	

⁵ Las quejas de unos 15.000 afectados (muchos de ellos europeos residencialistas en los municipios alicantinos) fueron primero llevadas a la Eurocámara, que envió a la zona varias misiones de eurodiputados. La Eurocámara emitió varias denuncias y requerimientos en defensa de la propiedad de los afectados por los nuevos proyectos urbanísticos amparados en el nuevo marco legal valenciano. Finalmente, la Comisión Europea denunció la LUV ante el Tribunal de Justicia de Luxemburgo, que ha fallado a favor de la LUV en sentencia de 30 de mayo de 2011: <http://www.aranzadi.es/index.php/informacion-juridica/jurisprudencia/constitucional-y-comunitario/sentencia-del-tribunal-de-justicia-de-la-union-europea-sala-3-de-26-mayo-2011>

Año	Régimen de suelo		Ordenación del territorio	Órganos Urbanísticos	
1999	ORDEN de 26 de abril de 1999, del conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, por la que se aprueba el Reglamento de Zonas de Ordenación Urbanística de la Comunidad Valenciana. [1999/L3917]				
2003				DECRETO 201/2003, de 3 de octubre, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el Reglamento de los Órganos Urbanísticos de la Generalitat. [2003/X10756]	derogada 2007
2004	LEY 10/2004, de 9 de diciembre, de la Generalitat, del Suelo No Urbanizable. [2004/12638]		LEY 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje. [2004/6916]	DECRETO 275/2004, de 10 de diciembre, del Consell de la Generalitat, por el que se modifica el Decreto 201/2003, de 3 de octubre, del Consell de la Generalitat, por el que se aprobó el Reglamento de los Órganos Urbanísticos de la Generalitat. [2004/X12683]	derogada 2007
2005	LEY 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana. [2005/14692]				

Año	Régimen de suelo	Ordenación del territorio	Órganos Urbanísticos
2006	DECRETO 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística. [2006/6112]		
2007			DECRETO 162/2007, de 21 de septiembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de los Órganos Territoriales y Urbanísticos de la Generalitat. [2007/11698]
2010	DECRETO LEY 2/2010, de 28 de mayo, del Consell, de medidas urgentes para agilizar el desarrollo de actividades productivas y la creación de empleo. [2010/6154]		
	LEY 12/2010, de 21 de julio, de la Generalitat, de Medidas Urgentes para Agilizar el Ejercicio de Actividades Productivas y la Creación del Empleo.		

Fuente: GVA, Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medioambiente, elaboración propia.

Así, como en otras ocasiones, la Comunidad Valenciana ha contado con un marco legal confuso en los momentos de máximo crecimiento urbanístico y con una ley precisa y permisiva en la etapa de profunda crisis de la construcción. Por ello, de nuevo se han activado los “mecanismos desarrollistas” y se han dictado dos nuevas disposiciones legales para activar la economía, agilizando la reglamentación urbanística y poniendo más territorio en el mercado inmobiliario. Se trata del *DECRETO LEY 2/2010, de 28 de mayo, del Consell, de medidas urgentes para agilizar el desarrollo de actividades productivas y la*

creación de empleo. [2010/6154] y de la LEY 12/2010, de 21 de julio, de la Generalitat, de Medidas Urgentes para Agilizar el Ejercicio de Actividades Productivas y la Creación del Empleo.

Decreto y Ley se complementan. Ambos desarrollan mecanismos de simplificación de la tramitación urbanística que, por lo general, consisten en relajar los mecanismos de control de la misma. Por su importancia para seguir fomentando el modelo residencialista expansivo valenciano, merece ser destacada, entre otras medidas que apuntan en la misma dirección, la que hace referencia expresa a la tramitación por vía de urgencia de todo tipo de actividades productivas sobre el *suelo no urbanizable*, con el único requisito de que generen empleo (de vuelta a los años 1960).

4.8. La búsqueda de un sistema ágil de ejecución y gestión del planeamiento

La Ley de 1956 establecía la necesidad de contar con un Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) como marco genérico y legal a partir del cual ordenar el municipio y planificar sus desarrollos. No obstante, fue la Ley de 1975 la que estableció una obligada jerarquía legal, de forma que municipios que no contaban con un PGOU (o figura asimilable), no pudiesen tener desarrollos urbanísticos. De igual manera, la jerarquía exigía que los PGOU cumplieren lo dispuesto en el *Plan Director Territorial de Coordinación* (PDTC), figura de rango supramunicipal introducida con el objeto de coordinar los desarrollos urbanísticos de municipios vecinos, conforme con directrices generales de carácter territorial, tales como grandes infraestructuras, equipamientos mancomunados o áreas de protección medioambiental.

Los PDTC tuvieron muy escaso éxito; no se elaboraron y, cuando lo fueron, no se cumplieron. Sin embargo, la *Ley Reguladora de la Actividad Urbanística* valenciana (LRAU), de 1994, los mantuvo como concepto, aunque con nuevo nombre: los Planes de Acción Territorial (PAT) que, por “llegar tarde”, se ajustaron a los usos y perspectivas de uso ya latentes en el territorio. Pese a ello, encontraron gran reticencia por cuanto los municipios se han resistido a perder autonomía decisional en beneficio de la coherencia territorial, incluso por motivos que entroncan con la rivalidad municipal y con el diferente signo político de las diferentes administraciones locales y autonómica.

A los efectos de la gestión directa de los desarrollos urbanísticos sobre el territorio, la LRAU incorporó el concepto de *Actuaciones Integradas*, dirigidas a producir, de forma simultánea, infraestructuras para más de un solar con sujeción a un *Programa*, del que es responsable un *urbanizador*. La finalidad consistía en poner a disposición del mercado inmobiliario todo el Suelo Ur-

banizable clasificado, evitando la retención y consiguiente especulación, con el resultado final de insuficiente cantidad de suelo en el mercado y a precios espectacularmente elevados. De ahí la figura del *urbanizador*, persona física o jurídica, que puede desarrollar cualquier propuesta sobre el Suelo Urbanizable con el visto bueno del Ayuntamiento, aun cuando no fuese el propietario de los terrenos.

La Ley recogía implícita y explícitamente los controles públicos de las actuaciones del urbanizador, anteponiendo el interés social y colectivo al particular. No obstante, los reglamentos que desarrollaron la actividad del *urbanizador* se inspiraron en criterios neoliberales que ampliaron las posibilidades de los urbanizadores y, ante el problema de desempleo existente derivado de la larga crisis del sector industrial, han vuelto a reeditar las viejas estrategias del desarrollismo: la flexibilidad decisional en aras de crear empleo y riqueza. La última fase expansiva de la construcción (por la caída de la bolsa, por el refugio fiscal de ahorros y por el blanqueo de *dinero negro* ante la conversión de las economías al euro) ha desatado las actuaciones de esos *urbanizadores*, muy contestada por los pequeños propietarios de suelo y por los propios residentes turísticos propietarios de pequeñas parcelas, cuya propiedad y dominio útil se halla hoy cuestionada.

Las últimas disposiciones legales valencianas obligan a definir el perímetro exacto del Suelo No Urbanizable Protegido, mediante sólidos argumentos científicos, para que el resto del suelo rústico o forestal sea considerado automáticamente Suelo Urbanizable⁶. De igual manera, todo el territorio municipal se convierte en urbanizable, salvo los espacios estrictamente protegibles por motivos objetivos (arqueológico, ecológico, cultural, etc.) que deberán ser explicitados. No obstante, incluso en esos espacios protegidos tienen cabida diversas actuaciones urbanísticas, cuando revistan “especial interés social”, tales como diversos equipamientos de interés comunitario.

Paradójicamente, el nuevo marco legal, pese a que considera el suelo como un recurso limitado, plantea su completa ocupación como el mecanismo más

.....
⁶ A la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU) de 1994 siguieron los *Reglamentos de Gestión y Planeamiento Urbanístico* de 1996 (Decreto 77/96, 16-IV-1996, DOGV) y a éstos dos leyes de rango estatal con influencia sobre la normativa valenciana: el *Real Decreto-Ley de medidas liberalizadoras en materia de suelo* (7-VI-1996) y la *Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones* (BOE, 14/04/98). Por todo ello, ante la confusión de normas existentes, se elaboró un nuevo compendio legal para refundir todos los textos vigentes en materia de planeamiento urbanístico, mediante la *Ley 4/2004 de Ordenación del Territorio y protección del Paisaje*, la *Ley 10/2004 del Suelo No Urbanizable*, la *Ley 16/2005, Ley Urbanística Valenciana*, desarrolladas mediante el *Decreto 67/2006, Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística*.

apropiado para abaratar costes y evitar la retención y la especulación. De ahí que los nuevos planes generales deban contemplar todo el territorio municipal como espacio susceptible de ser ocupado por nuevos desarrollos urbanos, al margen de las expectativas potenciales de crecimiento que, con anterioridad, se intentaban ordenar y canalizar por espacios acotados, ceñidos a las demandas detectadas.

4.9. El desbordamiento de unas figuras de planeamiento propias del medio rural

La mayor parte de los municipios litorales, en especial los más pequeños, se dotaron de elementales figuras de planeamiento, tales como *Normas Subsidiarias*, escasamente ajustadas a la realidad de cada uno de ellos. Por su parte, los municipios mayores han dispuesto de algunos planes generales de ordenación urbana, si bien de escasa entidad y poco ajustados a los crecimientos a que debían enfrentarse. Además, la mayor parte de esas figuras se redactaron tardíamente, cuando ya el fenómeno turístico comenzaba a manifestarse en su verdadera naturaleza y a ocupar de forma extensiva buena parte del terrazgo de los municipios litorales y prelitorales.

De hecho, algunas de las grandes urbanizaciones son anteriores a la existencia de un plan de ordenación en el municipio afectado que, redactado con posterioridad, ha venido a sancionar legalmente la ocupación previa del suelo por el uso turístico residencial. De ese modo, se ha manifestado una singular inoperancia del planeamiento, debida al desajuste entre objetivos previstos y realidad sobrevenida. Con todo, no debe menospreciarse la voluntariedad en el incumplimiento de las normas urbanísticas, estrategia que, con frecuencia, resulta menos onerosa, incluso tras hacer efectiva la correspondiente sanción.

En general, se observa cómo la dinámica en la ocupación del suelo en los municipios directamente afectados por el fenómeno de las residencias secundarias, va por delante del planeamiento previsto y aprobado. La presión de propietarios de suelo e inmobiliarios se hace a veces insoportable para las autoridades municipales, especialmente en municipios afectados por el desempleo agrícola, por lo que han sido migratorias hasta la década de los años 1980. De ese modo, el parque de viviendas secundarias, bajo el modelo de urbanización residencial de baja densidad en urbanizaciones cerradas, con bajas densidades, se ha desparramado por todos los municipios litorales y prelitorales y comienza a llegar a otros situados más al interior.

5. LA EXPANSIÓN URBANÍSTICA DEL LITORAL

Entre 1990 y 2006, fechas en las que se puede evaluar la diferente ocupación del territorio a través del *Proyecto Corine Land Cover* de la Unión Europea, el espacio litoral de la provincia de Alicante ha tenido una intensidad especialmente alta, tal y como lo demuestran los datos comparativos con el resto de las costas españolas y europeas. También es significativo que el aumento de la población y la superficie artificializada sea, entre los años 1990 y 2006, para el conjunto de la costa muy similar en porcentaje, 50% y 48% respectivamente. Sin embargo, hay dos cuestiones que matizan considerablemente estas cifras: por una lado, las disparidades entre estos datos, al estudiar municipio a municipio, son sorprendentes y evidencian la compacidad o dispersión con la que han crecido las distintas poblaciones, así como otros procesos de uso secundario de la vivienda; por otro lado, mientras la superficie artificializada es un valor que no disminuye, los datos de la población siguen dinámicas y procesos relacionados, entre otros, con la situación económica de cada municipio y, por tanto, esas cifras pueden resultar muy diferentes al comparar los datos en fechas posteriores en las que ha seguido aumentando la superficie artificializada pero ha disminuido la población. Unos procesos difícilmente reconocibles hasta la fecha y que han estado vinculados a dinámicas inmobiliarias, desde el punto de vista económico, y a sucesivas modificaciones del planeamiento y la legislación urbanística, como se ha estudiado anteriormente.

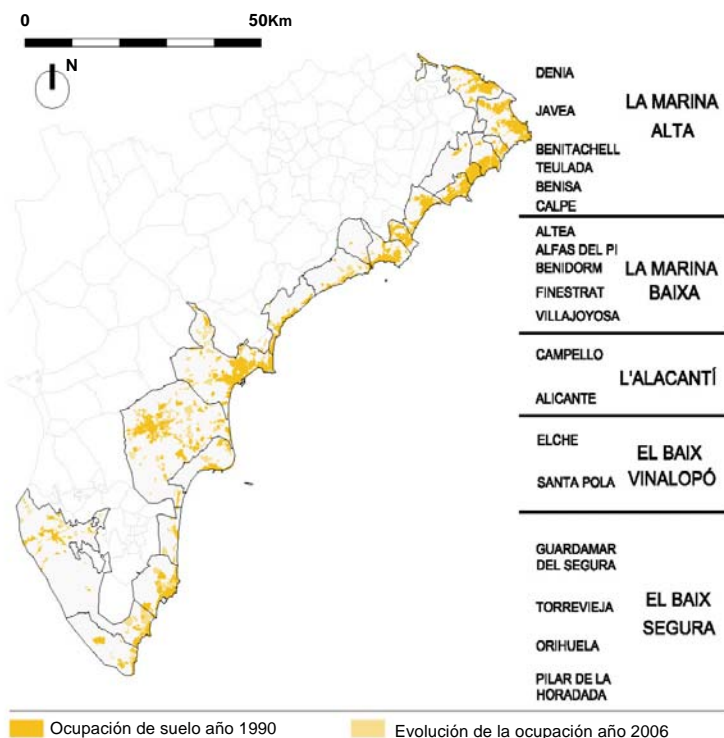
También parece interesante resaltar algunas coincidencias que se producen, tanto en las zonas situadas al norte como al sur de la provincia, entre la mayor intensidad de ocupación del suelo y el incremento de determinados sectores de la población pertenecientes a países europeos.

Además de la intensidad mencionada, la transformación de estos territorios desde el punto de vista de los diferentes impactos territoriales –ocupación de nuevo suelo y paisaje resultante– también ha sido significativamente alta y perceptible. Entre los diversos procesos de ocupación del litoral y sus espacios cercanos se pueden identificar dos procesos característicos que, en ocasiones, se desarrollan de manera simultánea. Esos dos procesos son: por un lado, la consolidación de la tradicional ocupación del suelo desarrollada hasta la fecha y, por otro lado, la introducción de una nueva manera de ocupación, bien por tratarse de nuevas tipologías, nuevos usos, nuevas densidades, etc.

Tabla 7. Superficies artificializadas en la costa y su población entre 1990 y 2006.

	Suelo artificializado año 1990 (ha)	Suelo artificializado año 2006 (ha)	Incremento Suelo 1990-2006 (%)	Población año 1990 (hab)	Pobla- ción año 2006(hab)	Incremento Población 1990-2006 (%)
DÉNIA	1.272,07	1.538,61	21%	24.764	42.704	72%
JÁVEA	2.769,44	3.170,45	14%	16.473	29.923	82%
BENITACHELL	238,16	454,41	91%	1.641	4.773	191%
TEULADA	943,44	978,96	4%	5.230	13.281	154%
BENISA	909,61	922,54	1%	8.045	12.690	58%
CALP	1.054,40	1.220,92	16%	10.683	27.768	160%
ALTEA	815,90	964,28	18%	12.286	22.648	84%
L'ALFAS DEL PI	746,86	850,41	14%	9.075	19.913	119%
BENIDORM	881,19	1.055,06	20%	42.442	69.058	63%
FINESTRAT	50,05	148,18	196%	1.315	4.945	276%
VILLAJYOYOSA	197,92	534,98	170%	21.982	30.550	39%
EL CAMPELLO	648,04	831,34	28%	10.802	25.055	132%
ALICANTE	2.841,33	4.315,92	52%	265.473	322.673	22%
ELCHE	2.350,83	4.469,84	90%	188.062	222.422	18%
SANTA POLA	438,55	875,09	100%	14.957	29.221	95%
GUARDAMAR DEL SEGURA	125,47	389,65	211%	6.899	15.132	119%
TORREVIEJA	1.076,07	1.961,81	82%	25.014	94.006	276%
ORIHUELA	1.033,50	2.508,52	143%	49.475	80.468	63%
PILAR DE LA HORADADA	448,20	729,98	63%	7.500	20.338	171%
TOTAL MUNICI- PIOS DE COSTA	18.841,03	27.920,95	48%	722.118	1.087.568	50%

Fuente: Corine Land Cover, INE, Censo y Padrón municipal, elaboración propia.

Figura 5. Superficies artificializadas en municipios litorales entre 1990 y 2006.

Fuente: Corine Land Cover, elaboración propia.

Si acudimos a los datos desagregados ofrecidos por Corine Land Cover, respecto a los diferentes tipos de incrementos del suelo –urbano continuo, urbano discontinuo o industrial y comercial–, las diferencias entre los distintos municipios permiten observar cómo algunos de los territorios costeros ha mantenido su estrategia de ocupación anterior de manera contenida, pero la mayoría de las poblaciones han aumentado su ocupación tradicional y han incorporado nuevas formas y estrategias en el uso del suelo.

En cualquier caso, la diferente evolución de cada una de las comarcas litorales debe ser estudiada en particular para obtener una visión global de la configuración futura de la costa alicantina.

5.1. La Marina Alta (Dénia, Jávea, Teulada, Benitachell y Calp)

El norte de la provincia de Alicante ha tenido, desde los años sesenta, una vocación turística basada en un modelo que combina los turismos resi-

denciales y estacionales formalizados en dos tipologías complementarias y diferentes, además del mantenimiento de los núcleos urbanos tradicionales. Las tipologías características de este área son, por un lado, las viviendas unifamiliares en parcela privativa en el interior –a poca distancia de la costa– y asentadas en la orografía característica de esta comarca, como pueden ser las faldas del Montgó o la costa cercana al cabo Negro, La Nao o Blanc y, por otro lado, los edificios plurifamiliares de apartamentos veraniegos que acompañan todas las franjas urbanizables junto a las playas. Durante estas décadas se han consolidado todos estos modelos de ocupación mencionados, pero también se han introducido nuevas actividades y tipologías residenciales que no formaban parte de la ocupación tradicional de esta comarca.

Tabla 8. Superficies artificializadas en municipios de la Marina Alta entre 1990 y 2006.

		Denia	Jávea	Benitachell	Teulada	Benissa	Calpe
Tejido urbano continuo en 1990 (ha)		126,14	126,18	22,19	49,92	54,14	47,89
Incremento del tejido urbano continuo entre 1990 2006	(ha)	12,39	6,31	0	0	8,68	0
	(%)	9,82	5	0	0	8,68	0
Tejido urbano discontinuo en 1990 (ha)		1.085	2.627,90	165,28	886,68	814,62	946,35
Incremento del tejido urbano discontinuo entre 1990 2006	(ha)	209,11	283,47	93,09	16,05	2,02	110,91
	(%)	19,26	10,79	56,32	1,81	0,25	11,72
Superficie en construcción en 1990 (ha)		0	0	50,69	0	15,76	48,26
Incremento de la superficie en construcción entre 1990 2006	(ha)	10,10	94,75	123,16	0	0	46,42
	(%)	-	-	242,98	0	0	96,19

		Denia	Jávea	Benitachell	Teulada	Benissa	Calpe
Zona industrial y comercial en 1990 (ha)		60	15,36	0	6,84	25,09	11,90
Incremento de la zona industrial y comercial entre 1990 2006	(ha)	34,84	16,48	0	19,47	2,23	9,20
	(%)	58,06	107,26	0	284,62	8,87	77,25
Total superficie artificializada en 1990 (ha)		1.272,07	2769,44	238,16	943,44	909,61	1.054,40
Incremento de la superficie en construcción entre 1990 2006	(ha)	266,54	401,01	216,25	35,52	12,93	166,52
	(%)	20,95	14,48	90,80	3,77	1,42	15,79

Fuente: Corine Land Cover, elaboración de Almudena Nolasco.

Respecto a los núcleos tradicionales costeros, se aprecia un considerable aumento en la ocupación de aquellas poblaciones costeras importantes de la comarca como son Denia, Jávea y Calp. En Denia, municipio en el que más ha crecido el tejido urbano continuo, con un 9,8% de aumento, se ha consolidado la corona exterior del núcleo tradicional y aquellas áreas vinculadas a los viarios de conexión con el resto del territorio; en Jávea, la extensión del núcleo urbano se ha dirigido hacia la costa, por un lado, estableciendo un nuevo espacio continuo entre la población histórica y las áreas de ocupación costera y, por otro lado, ocupado la franja litoral del municipio con una anchura de casi medio kilómetro que antes de la década se mantenía como un suelo poco artificializado; en el caso de Calp, se ha saturado el escaso espacio litoral que existían antes de iniciar el periodo, destacando la ocupación de toda la superficie que quedaba entre el núcleo urbano y el Peñón de Ifach.

En este último caso debemos mencionar que resulta muy significativo que ese proceso de ocupación del territorio se produzca simultáneamente a la declaración como Parque Natural de este hito paisajístico en 1987, ya que de manera simultánea se pone en valor el peñón y se consolida la edificación de toda la franja costera desde el núcleo urbano hasta el acceso del parque.

Figura 6. Superficie artificializada entre 1990 y 2006 en Denia y Jávea.



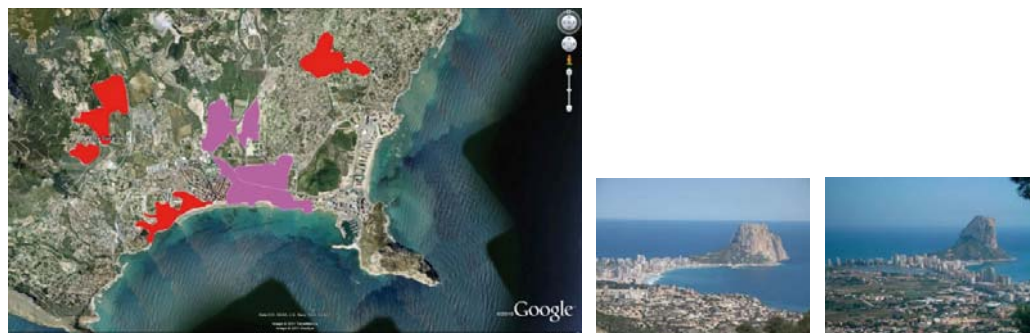
Fuente: superposición de Corine Land Cover sobre Google Earth.

Figura 7. Comparativa entre 1993 y 2008 en Denia y Jávea.



Fuente: Instituto Cartográfico Valenciano y Google Earth.

Figura 8. Superficie artificializada entre 1990 y 2006 en Calp y vistas del Peñón de Ifach.



Fuente: superposición de Corine Land Cover sobre Google Earth.

En relación a la ocupación de carácter turístico, hay que señalar que se consolidan los dos modelos característicos: la vivienda unifamiliar en urbanización dispersa en el interior y los apartamentos veraniegos en los espacios costeros. En el primero de los casos, las viviendas unifamiliares mantienen el paisaje característico de urbanización dispersa en Denia y Jávea con ciertos incrementos, siendo el 19,26% y 10,79% el aumento en el tejido urbano discontinuo respectivamente y se contiene en Moraira (Teulada) y Benisa, con un aumento del 1,8% y 0,25%, en cada uno de los dos casos. En otros municipios se produce una enorme expansión de este tipo de ocupación; así, en Benitaxell el incremento del tejido urbano discontinuo alcanza un aumento del 56,32% de la superficie en este período. A este proceso expansivo hay que añadir el cambio tipológico que se produce en las nuevas edificaciones, que supone un impacto territorial y paisajístico importante.

Se trata del cambio en la configuración de las nuevas viviendas y su dimensión. Hasta la fecha la ordenación de las urbanizaciones seguía las directrices marcadas por el territorio en el que se asentaba; los viarios y las parcelas se adaptaban a la orografía ajustándose a las parcelaciones rurales y las curvas de nivel. Además, la dimensión de las parcelas permitía, por un lado, mantener la percepción del relieve territorial y, por otro lado, incluían una importante superficie libre –ocupada generalmente con verde– que ofrecía, respecto al impacto de lo edificado, una imagen atenuada. Sin embargo, algunas de las nuevas urbanizaciones –auspiciadas por un planeamiento que no distingue el espacio urbano del rural– han cambiado totalmente la intervención en este territorio produciendo un nuevo suelo artificializado de gran impacto visual, nada acorde con la orografía en la que se asienta y de muy escasa calidad urbanística y arquitectónica. Nos encontramos con operaciones en las que se ha hecho tabla rasa

de toda la parcelación y caminos existentes previamente, proyectando nuevas parcelas absolutamente descontextualizadas y anacrónicas respecto al entorno en el que se sitúa. Además, como ocurre en la mayoría de estos casos, se trata de una parcelación muy reducida y ajustada para la vivienda unifamiliar adosada, que no deja espacios libres – por tanto, no hay espacio verde– y el impacto de lo construido resulta muy alto. Si esto no fuera suficiente, en algunas de las nuevas intervenciones se proyectan hileras de viviendas alineadas a viario –sin los retranqueos tradicionales de las viviendas unifamiliares de este territorio– de hasta 800 metros continuos, sin interrupciones, a modo de nuevas murallas territoriales. Una situación que no se había producido en este territorio del norte de la provincia de Alicante hasta la fecha.

Por último, mencionar las nuevas actividades que se han incorporado, entre las que, además de las nuevas superficies industriales y comerciales que aumentan su suelo considerablemente, destaca la inclusión de nuevos campos de golf. En este ámbito se inauguran dos nuevos campos en Denia –Club de Golf Jávea en 1981– y en Jávea, a pocos kilómetros de Benitaxell –La Sella Golf en 1991–, en ambos casos asociados a la oferta de vivienda de baja densidad.

Figura 9. Nuevas parcelaciones para campo de golf y residencia en los entornos de Denia y Jávea.



Fuente: Google Earth.

5.2. La Marina Baixa (Altea, Alfàs del Pi, Benidorm, Finestrat y Villajoyosa)

En este territorio, dominado por la presencia de Benidorm como población turística que ha ensayado con éxito un modelo de edificación en altura –vinculada a la oferta hotelera y de apartamentos–, se dan cita importantes crecimientos incluyendo el mantenimiento del modelo de los rascacielos, las urbanizaciones de baja densidad y la incorporación de importantes nuevas actividades en el territorio. De hecho, varios de los municipios de esta comar-

ca son los que mayores porcentajes de incremento del suelo tienen de todo el norte de la provincia –196% Finestrat y 170% Villajoyosa–.

Tabla 9. Superficies artificializadas en municipios de la Marina Baixa entre 1990 y 2006.

		Atea	Alfas del Pi	Benidorm	Finestrat	Villajoyosa
Tejido urbano continuo en 1990 (ha)		123,11	46,95	576,50	42,34	76,12
Incremento del tejido urbano continuo entre 1990 2006	(ha)	4,45	0	28,35	1,93	6,30
	(%)	3,52	0	4,92	4,56	8,27
Tejido urbano discontinuo en 1990 (ha)		672,22	691,79	237,78	0	24,13
Incremento del tejido urbano discontinuo entre 1990 2006	(ha)	137,48	63,38	68,01	8,87	166,12
	(%)	20,45	9,15	28,50	-	688,45
Superficie en construcción en 1990 (ha)		8,58	0	15,01	7,72	61,49
Incremento de la superficie en construcción entre 1990 2006	(ha)	1,53	40,18	66,83	30,14	144,09
	(%)	17,80	-	445,13	390,59	234,34
Zona industrial y comercial en 1990 (ha)		11,98	8,12	51,89	0	36,19
Incremento de la zona industrial y comercial entre 1990 2006	(ha)	4,92	0	10,66	57,18	20,55
	(%)	41,10	0	20,55	-	56,76
Total superficie artificializada en 1990 (ha)		815,90	746,86	881,19	50,05	197,92
Incremento de la superficie en construcción entre 1990 2006	(ha)	148,38	103,55	173,87	98,12	337,06
	(%)	18,19	13,87	19,73	196,08	170,30

Fuente: Corine Land Cover, elaboración de Almudena Nolasco.

La evolución de los núcleos urbanos costeros ha tenido un considerable crecimiento. En Altea, los desarrollos del núcleo urbano han seguido dos vectores de crecimiento; el primero en dirección paralela a la costa, siguiendo en la carretera nacional N-332 en dirección norte y el segundo hacia el interior, apoyándose en la creación de la nueva Facultad de Bellas Artes perteneciente

a la Universidad Miguel Hernández. En Benidorm se produce un importante aumento de la superficie artificializada que, por un lado, consolida la tradicional ocupación cercana a la costa con nuevas actividades –parques temáticos (Aqualandia y Mundomar)– y, por otro lado, espacios intersticiales entre la población costera y la autopista donde se insertan nuevos espacios edificados de baja densidad y un nuevo campo de golf. En Villajoyosa se aprecia un importante crecimiento junto al núcleo a lo largo de la costa en ambas dirección, aunque es especialmente considerable en dirección a Benidorm. Este crecimiento no ha impedido que todavía queden algunos espacios litorales sin ocupar en la larga costa del municipio.

Figura 10. Superficie artificializada entre 1990 y 2006 en la Marina Baixa.



Fuente: superposición de Corine Land Cover sobre Google Earth.

En cuanto al tejido urbano discontinuo, hay que señalar que se produce un incremento importante de suelo destinado a nuevas urbanizaciones de baja densidad alejadas de los núcleos urbanos, destacando algunos casos por su considerable impacto territorial. El primero es Altea debido a las urbanizaciones en las faldas de la sierra de Bernia, donde resulta especialmente sorprendente su impacto visual ya que no sólo se ha ocupado un espacio que tradicionalmente formaba parte del sistema verde de la sierra, sino también porque las tipologías edificatorias desarrolladas aumentan el impacto paisajístico.

sajístico; en ocasiones, se trata de edificios plurifamiliares de cuatro plantas de altura y organizados como bloque lineales, llegando en algunas ocasiones a los casi trescientos metros de largo. Teniendo en cuenta que están situados a cierta cota y frente a la cuenca formada por la desembocadura del río Algar, el impacto visual producido alcanza un amplio territorio hasta más de diez kilómetros de distancia.

Figura 11. Comparativa entre 1993 y 2008 en Benidorm y entorno.



Fuente: Instituto Cartográfico Valenciano y Google Earth.

Figura 12. Nuevas parcelaciones residenciales en los entornos de Altea.



Fuente: Google Earth.

El otro caso relevante de transformación territorial es el de Benidorm ya que esta ciudad ha estado asociada a la oferta turística hotelera y de apartamentos basado en una alta densidad junto al mar. Este modelo ha ido manteniéndose y consolidándose en las franjas más interiores pero, en las últimas décadas, se ha implantado una ocupación territorial alternativa y totalmente diferente. Esta nueva estrategia plantea la utilización del territorio interior, en concreto la franja lineal entre la autopista AP-7 y la sierra Cortina, donde se han ubicado nuevos usos: los parques temáticos de Terra Mítica, Terranatura y Aqvanatura y una importante superficie destinada a dos campos de golf –Viallaitana levante y poniente– junto con un complejo hotelero y de apartamentos imitando una población tradicional mediterránea, todo ello muy alejado de la oferta turística de Benidorm hasta la fecha. Hay que considerar que estas nuevas ocupaciones junto a la autopista AP-7 siguen una tendencia ya iniciada con anterioridad y consolidada en este periodo en el vecino municipio de Finestrat que, a pesar de tener muy poca costa, dispone de una considerable franja de territorio en los entornos de la mencionada autopista.

5.3. L'Alacantí (El Campello y Alicante)

La influencia de la capital de la provincia, la ciudad de Alicante, se percibe con especial claridad en esta comarca, donde se ha producido una relevante ocupación de suelo vinculado al litoral, tanto en continuidad con áreas ya urbanizadas como en superficies vacantes. De hecho, se ha colmatado la línea de costa de norte a sur, con algunas excepciones, y las únicas áreas todavía vacantes en el litoral están situadas en las áreas acantiladas y desembocadura del río Seco, al norte de Campello, y en el saladar de Agua Amarga, en el sur de Alicante.

A pesar de que en esta comarca las intensas relaciones con el valle del Vinalopó han convertido el vector de crecimiento hacia el interior de la provincia en un eje de importante de expansión, la ocupación litoral no ha dejado de colmar los espacios existentes. Así, en la ocupación litoral destaca, sobre todo, la importante ocupación de El Campello –con un incremento del tejido continuo del 37%– y del litoral en la playa de San Juan (término municipal de Alicante), donde se ha transformado todo el suelo cercano a la costa que no había sido ocupado hasta la fecha. Si la primera franja litoral había tenido un uso basado en la segunda residencia veraniega, los nuevos espacios lo han mantenido, combinándolo con la oferta de viviendas para residencia habitual y otras actividades vinculadas al ocio. La tipología residencial en este ámbito ha simultaneado la baja densidad con ocupaciones de densidad media similares a los de la nueva corona exterior de Alicante, de características muy ur-

banas. Además, destaca por su dimensión y propuesta tipológica la introducción de un nuevo campo de golf vinculado a la oferta de vivienda unifamiliar y adosada en la playa de San Juan de Alicante.

Tabla 10. Superficies artificializadas en municipios de l'Alacantí entre 1990 y 2006.

		El Campello	Alicante
Tejido urbano continuo en 1990 (ha)		108,38	1.572,23
Incremento del tejido urbano continuo entre 1990 y 2006	(ha)	40,30	187,58
	(%)	37,18	11,93
Tejido urbano discontinuo en 1990 (ha)		499,01	435,42
Incremento del tejido urbano discontinuo entre 1990 y 2006	(ha)	113,90	729,52
	(%)	22,82	167,54
Superficie en construcción en 1990 (ha)		0	125,78
Incremento de la superficie en construcción entre 1990 y 2006	(ha)	25,54	227,11
	(%)	-	180,55
Zona industrial y comercial en 1990 (ha)		40,65	707,90
Incremento de la zona industrial y comercial entre 1990 y 2006	(ha)	3,56	330,39
	(%)	8,75	46,67
Total superficie artificializada en 1990 (ha)		648,04	2.841,33
Incremento de la superficie en construcción entre 1990 y 2006	(ha)	183,30	1.474,59
	(%)	28,28	51,90

Fuente: Corine Land Cover, elaboración propia de Almudena Nolasco.

También el territorio interior de la franja litoral ha sufrido en este periodo una fuerte ocupación, cuyas características principales son: por un lado, la oferta de alojamiento residencial alternativo a la ciudad central basado en la vivienda unifamiliar y adosada; por otro lado, el desarrollo de nuevas actividades, incluyendo los recurrentes nuevos campos de golf acompañados de nuevas viviendas en Mutxamel y Alicante.

Figura 13. Superficie artificializada entre 1990 y 2006 en l'Alacantí.



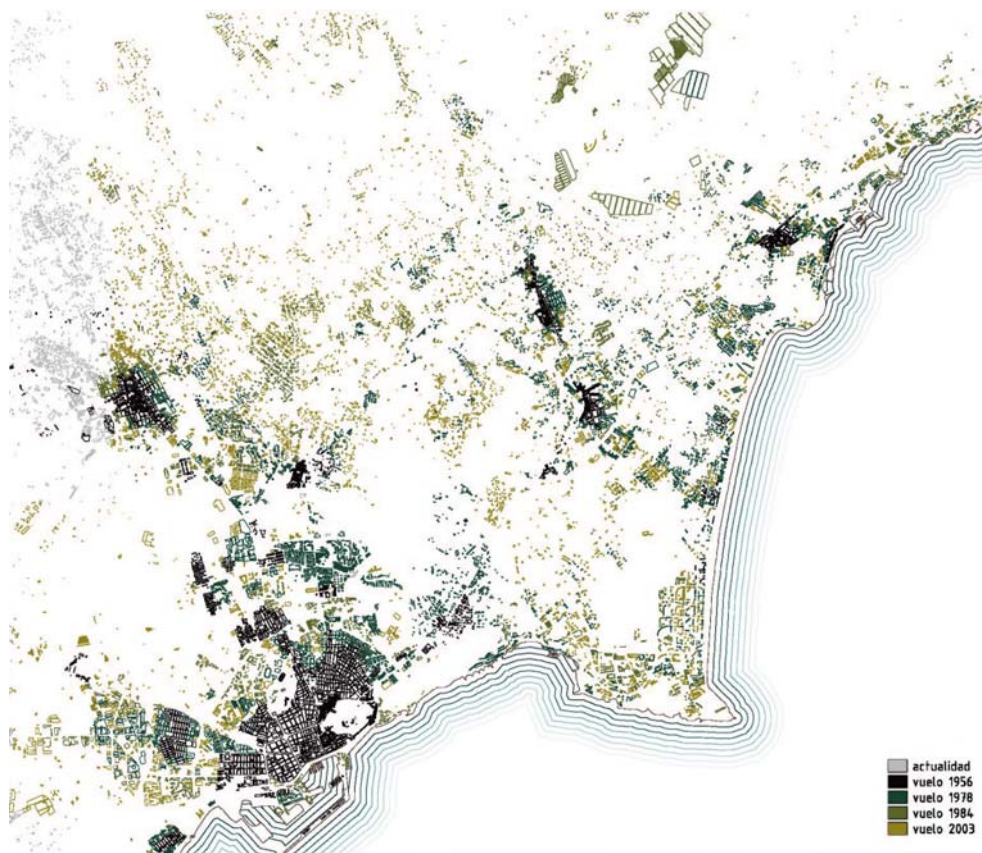
Fuente: Superposición de Corine Land Cover sobre Google Earth.

Figura 14. Nuevas parcelaciones residenciales y vinculadas al golf al norte y sur de Alicante.



Fuentes: Bing Maps y Google Earth.

Figura 15. Evolución de la ocupación del territorio de l'Alacantí 1956, 1978, 1984 y 2003.



Fuente: Elaboración propia a partir de fotografías aéreas.

5.4. El Baix Vinalopo (Elche y Santa Pola)

Hasta fechas recientes esta comarca había estado más bien al margen de las dinámicas turísticas tan características de la provincia; sin embargo, esa tendencia ha cambiado en los últimos años. La configuración administrativa de este territorio hace que el término municipal de Elche abarque en el litoral sólo los extremos norte y sur de esta comarca, mientras que el espacio central está ocupado por Santa Pola y es, precisamente, en este municipio donde se ha producido el segundo mayor incremento del suelo destinado a tejido urbano discontinuo, un 634% entre 1990 y 2006.

Tabla 11. Superficies artificializadas en municipios del Baix Vinalopó entre 1990 y 2006.

		Elche	Santa Pola
Tejido urbano continuo en 1990 (ha)		624,63	322,76
Incremento del tejido urbano continuo entre 1990 y 2006	(ha)	86,66	41,99
	(%)	13,87	13,01
Tejido urbano discontinuo en 1990 (ha)		1.319,60	37,74
Incremento del tejido urbano discontinuo entre 1990 y 2006	(ha)	1.423,06	239,34
	(%)	107,84	634,22
Superficie en construcción en 1990 (ha)		0	65,99
Incremento de la superficie en construcción entre 1990 y 2006	(ha)	338,91	131,32
	(%)	-	199
Zona industrial y comercial en 1990 (ha)		406,59	12,06
Incremento de la zona industrial y comercial entre 1990 y 2006	(ha)	270,38	23,88
	(%)	66,50	197,99
Total superficie artificializada en 1990 (ha)		2.350,83	438,55
Incremento de la superficie en construcción entre 1990 y 2006	(ha)	2.119,01	436,54
	(%)	90,14	99,54

Fuente: Corine Land Cover, elaboración propia de Almudena Nolasco.

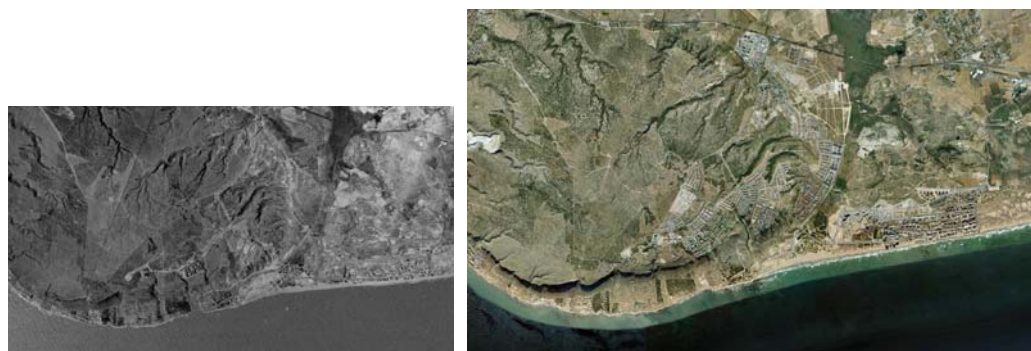
Frente a la contención de la política urbanística de Elche, donde tan sólo se han consolidado las urbanizaciones ya existentes en el litoral con crecimientos comedidos, resulta significativa la apuesta de Santa Pola por ocupar de manera especulativa la sierra y el cabo de su mismo nombre. Además de la importante cantidad de suelo artificializado incorporado, la construcción en la Sierra de Santa Pola –en su frente norte y este– con la colmatación de las partes más elevadas supone uno de los impactos visuales de carácter territorial más llamativos, ya que la edificación impide reconocer la topografía natural de la sierra, sustituida por urbanizaciones de una fuerte densidad de ocupación del suelo. El resultado de estas intervenciones hace que todo el frente litoral de Santa Pola, con la excepción de las salinas, esté prácticamente ocupado por edificación y sean los extremos litorales pertenecientes a Elche –las Dunas de El Altet, Carabassí y Elche– el único espacio litoral todavía libre.

Figura 16. Superficie artificializada en las diferentes etapas: 1990-2006 y 1956-2006.



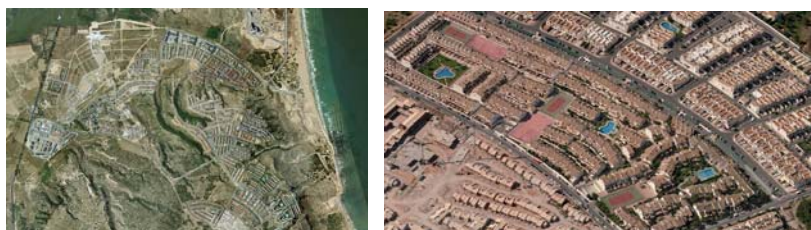
Fuente: Corine Land Cover sobre Google Earth y elaboración a partir de fotografías aéreas.

Figura 17. Comparativa entre 1993 y 2008 en Santa Pola y la costa de Elche.



Fuente: Instituto Cartográfico Valenciano y Google Earth.

Figura 18. Nuevas parcelaciones residenciales en el cabo de Santa Pola.



Fuente: Google Earth y Bing Maps.

5.5. El Baix Segura (Guardamar, Torrevieja, Orihuela y Pilar de la Horadada)

El sur de la provincia de Alicante se caracteriza por la existencia de importantes espacios naturales a lo largo de su litoral, junto con una fuerte presión de la urbanización de baja densidad destinada al turismo residencial. Durante este periodo se ha mantenido la protección de estos espacios naturales aunque los desarrollos de la edificación están muy cercanos; ha aumentado la superficie de los núcleos urbanos tradicionales y se ha consolidado la ocupación de los espacios interiores cercanos a la costa como territorio alternativo para las urbanizaciones de baja densidad.

En relación con los espacios naturales destacan las dunas de Guardamar y las lagunas de la Mata y Torrevieja. El primero de estos espacios, el cordón dunar poblado por pinares que ocupa la mayor parte del litoral del término municipal de Guardamar, ha sido preservado durante este periodo aunque, en contraposición, se ha producido el aumento del núcleo tradicional y la creación de nuevas urbanizaciones en segunda línea de mar, a pocos kilómetros de la costa. El segundo de los espacios ha sido más afectado por la actividad urbanística, ya que en la estrecha franja de tierra existente entre las dos lagunas que forman parte del Parque Natural de las lagunas de Torrevieja y la Mata se ha situado un importante desarrollo residencial que, desde el punto de vista territorial y paisajístico, resulta muy impactante. Además, al igual que en el caso del Peñón Ifach, vuelve a resultar significativo que sea simultánea la creación del parque natural y la urbanización de los espacios intersticiales y aledaños al mismo.

Respecto al crecimiento de los núcleos urbanos destaca Torrevieja, donde se consolida una expansión urbanística llevada a cabo desde la década de los setenta, caracterizada por la ocupación extensiva de su término municipal a partir de la proliferación de urbanizaciones de baja densidad, que se van compactando sin una estructura viaria ni territorial definida con claridad.

En continuidad con Torrevieja, hacia el sur, ya en el término municipal de Orihuela, se ha optado por este mismo tipo de ocupación residencial, llegando a colmatar no sólo los espacios litorales hasta la autopista AP-7, sino también las siguientes franjas paralelas al mar alcanzando, en algunos puntos, hasta los seis kilómetros de profundidad. Esta ocupación ha estado basada en la vivienda adosada en parcelas muy reducidas, con las consiguientes connotaciones paisajísticas ya mencionadas. Se trata de una fórmula de urbanización extensiva de baja calidad que contrasta con

la tradicional ocupación del litoral de Orihuela, caracterizada por algunas urbanizaciones turísticas de calidad –como la Dehesa de Campoamor y Cabo Roig– en las que predominaba la vivienda unifamiliar aislada de cierta dimensión, sin dejar por ello de acoger otros usos que incluían los apartamentos en altura.

Tabla 12. Superficies artificializadas en municipios del Baix Segura entre 1990 y 2006.

		Guardamar del Segura	Torrevieja	Orihuela	Pilar de la Horadada
Tejido urbano continuo en 1990 (ha)		49,49	289,03	204,56	150,50
Incremento del tejido urbano continuo entre 1990 2006	(ha)	6,85	20,06	57,07	31,82
	(%)	13,83	6,94	27,90	21,14
Tejido urbano discontinuo en 1990 (ha)		64,93	639,35	771,25	285,52
Incremento del tejido urbano discontinuo entre 1990 2006	(ha)	79,02	679,58	859,06	122,89
	(%)	121,71	106,29	11,39	43,04
Superficie en construcción en 1990 (ha)		0	147,70	0	0
Incremento de la superficie en construcción entre 1990 2006	(ha)	155,92	150,37	387,19	106,04
	(%)	-	101,81	-	-
Zona industrial y comercial en 1990 (ha)		11,05	0	57,68	12,18
Incremento de la zona industrial y comercial entre 1990 2006	(ha)	22,39	35,73	171,70	21,03
	(%)	202,54	-	297,66	172,66
Total superficie artificializada en 1990 (ha)		125,47	1.076,07	1.033,50	448,20
Incremento de la superficie en construcción entre 1990 2006	(ha)	264,18	885,74	1475,03	281,78
	(%)	210,55	82,31	142,72	62,87

Fuente: Corine Land Cover, elaboración propia de Almudena Nolasco.

Figura 19. Superficie artificializada entre 1990 y 2006 en el Baix Segura.



Fuente: Elaboración propia a partir de Corine Land Cover sobre Google Earth.

Figura 20. Comparativa entre 1984 y 2008 en Torrevieja.



Fuente: Instituto Cartográfico Valenciano y Google Earth.

Figura 21. Antiguas y nuevas parcelaciones residenciales la costa de Orihuela y Torrevieja.



Fuente: Google Earth.

La expansión de estos modelos de ocupación ha llegado a algunos términos municipales sin costa, como es el caso de San Fulgencio o Rojales. En estos municipios de segunda línea costera se han desarrollado grandes superficies destinadas a urbanizaciones de baja densidad –incluyendo campos de golf en una de ellas– con parcelas muy pequeñas, situadas sobre los espacios más elevados a ambos lados de la cuenca del río Segura y con el consiguiente impacto territorial ya mencionado.

6. RESULTADOS DE LAS TRANSFORMACIONES DEL LITORAL EN LA PROVINCIA DE ALICANTE

El estudio de las transformaciones territoriales de la provincia de Alicante revela, por un lado, la permisividad que a lo largo de estas décadas se ha producido en la legislación que afecta a la ordenación del territorio y la planificación; por otro lado, la situación económica que ha facilitado la expansión de un sector como el de la construcción, que apoyado en las circunstancias de su regulación ha tenido un desarrollo espectacular. En lo que a la realidad física resultante se refiere, las cifras obtenidas son suficientemente elocuentes y confirman la creación de un nuevo territorio que nada tiene que ver con el que existía hace dos décadas. Si atendemos a las diferentes características de las nuevas ocupaciones, a modo de resumen podemos identificar la intensidad de los distintos desarrollos de manera comparativa como se expone en la siguiente tabla.

Tabla 13. Aumento de los distintos tipos de ocupación 1990 y 2006.

	LA MARINA ALTA					LA MARINA BAIXA					L'ALACANTÍ	EL BAIX VINA-LOPO	EL BAIX SEGURA						
	Dénia	Jávea	Benitachell	Teulada	Benissa	Calp	Alfàs del Pi	Altea	Benidorm	Finestrat	Villajoyosa	El Campello	Alicante	Elche	Santa Pola	Guardamar del Segura	Torrevieja	Orihuela	Pilar de la Horadada
Residencial continuo	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Residencial discontinuo	●	●	●	●	○	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Nuevas tipologías	●	●	●	○	○	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Campos de golf	●	●	○	○	○	○	●	○	●	●	○	●	●	○	○	●	●	●	○
Actividades económicas	●	●	○	●	○	○	○	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Suelo dotacional	●	●	○	●	○	●	○	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Ocupación del litoral	●	●	●	○	○	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	○	●	●	●
Ocupación interior	●	●	○	○	○	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Impacto paisajístico	●	●	●	○	○	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●

- Leyenda:**
- Importante crecimiento de suelo urbano.
 - Moderado crecimiento de suelo o en municipios limítrofes.
 - Ausencia de incremento de suelo.

Fuente: Elaboración propia a partir de CLC, fotografías y trabajo de campo.

7. CONCLUSIONES Y DEBATE

La ocupación del territorio litoral en la provincia de Alicante entre 1990 y 2006 ha sido muy intensa; se puede afirmar que aquellos municipios que no habían tenido hasta la fecha un desarrollo urbanístico lo inician en estos momentos con fuerza y las poblaciones que lo habían iniciado con anterioridad, aumentan su suelo edificado en la mayoría de los casos.

Las razones que han favorecido este proceso tienen diversas causas que abarcan ámbitos muy dispares. Entre los factores que han influido en el proceso desarrollado destacan, entre otros: los relacionados con la economía así como con las facilidades de obtención de crédito; la influencia de los procesos urbanísticos –licencias, permisos, etc.– en la financiación de los ayuntamientos, cuyos presupuestos se incrementaban según aumentaba la actividad urbanística; la considerable inversión en infraestructuras de esta etapa como condición indispensable que permita la accesibilidad a los nuevos espacios urbanizados; la influencia de la actividad empresarial, y en concreto la constructora, sobre la clase política en todas sus versiones y, sobre todo, la importante transformación de la legislación que ha amparado todo el proceso de crecimiento, sin la cual no hubiera sido posible esta nueva realidad.

En este estudio se ha analizado con mayor profundidad, precisamente, el último de estos factores que ha incidido decisivamente en la transformación territorial descrita. Es indiscutible que la Comunidad Valenciana ha sido pionera en la introducción de normas que permitan el desarrollo urbano del suelo, independientemente de la propiedad del mismo. Sin embargo, únicamente esta ley –la LRAU– por sí sola no hubiera sido capaz de amparar la transformación del territorio valenciano constatada en la actualidad. Como ya se ha discutido anteriormente, se trata de una secuencia de legislaciones que, en su conjunto, ha favorecido la transformación del suelo y su nueva ocupación. Dentro de este conjunto de legislaciones ha habido normas de regulación urbanística, pero en otras ocasiones influían indirectamente por su carácter sectorial.

En cuanto a la transformación física que percibimos actualmente y valorando la evolución a lo largo de estas décadas, se puede concluir que en esta etapa se han ocupado, de norte a sur, los ya reducidos espacios vacantes existentes, dejando libre únicamente el litoral que estaba protegido o que tenía unas condiciones de difícil ocupación como acantilados o espacios dunares. En cuanto a los espacios naturales, se lleva a cabo de manera simultánea un proceso contradictorio: la declaración de varios parques naturales junto al li-

toral y, al mismo tiempo, una fuerte artificialización de los entornos cercanos y limítrofes a esos mismos parajes protegidos.

Se produce una considerable ocupación de los espacios situados en el interior y a poca distancia de la costa. Esta tendencia se observa en todas las comarcas, aunque con diferentes intensidades, creando una segunda línea edificada paralela a la costa que afecta a municipios situados en el interior y sin zona costera en su término.

Aumenta notablemente el impacto paisajístico debido a la introducción de tipologías en absoluto acordes con el territorio que las acoge, por la ocupación de espacios de características orográficas singulares y por la extensión en superficie de la ocupación del territorio.

Por último señalar que, aunque existe en estos momentos mucho planeamiento aprobado y pendiente de ejecutar, el contexto económico actual probablemente haga que esos futuros desarrollos se dilaten en el tiempo y, por tanto, los próximos años compensen la voracidad de la ocupación producida durante este periodo en muchos de los municipios del litoral de la provincia de Alicante.

8. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

- COMISIÓN EUROPEA (1995): *Europa 2000+. Cooperación para la ordenación del territorio europeo*. Luxemburgo. Comisión Europea. 246 p.
- COPUT (1995): *Plan de desarrollo urbanístico de la Comunidad Valenciana, Síntesis del avance*. Valencia. Consellería d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports (COPUT). 99 p.
- COPUT (1995): *Estrategias de vertebración territorial. Documento II del Avance del Plan de Desarrollo Urbanístico de la Comunidad Valenciana*. Valencia. Consellería d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports (COPUT). 301 p.
- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY. (2006): *Urban sprawl in Europe*. Copenhagen. Disponible en http://www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2006_10/eea_report_10_2006.pdf
- FERIA TORIBIO, J.M. y ALBERTO PUEBLAS, J.M. (coords.) (2010): *La ciudad metropolitana en España: procesos urbanos en los inicios del siglo XXI*. Pamplona. Cívitas. 442 p.
- GARREAU, J. (1991): *Edge City. Life on the new frontier*. Nueva York. Doubleday.
- GÓMEZ ORDOÑEZ, J.L., NAVARRO VERA, J.R., MARTÍ CIRIQUIÁN, P. (2004): *La Construcción del territorio litoral*. Universidad de Alicante. 38 p.

- GOZÁLVEZ PÉREZ, V., PONCE HERRERO, G., COSTA MAS, J., CANALES MARTÍNEZ, G. y NAVARRO VERA, J.R. (1993): "Los espacios periurbanos en el área de Alicante-Elche (España)". *Investigaciones geográficas*, nº 11, 171-188.
- GOZÁLVEZ, V., MARTÍN-SERRANO, G., PALAZÓN, S. y PONCE HERRERO, G. (2005): "Les territoires du tourisme litoral et les pouvoirs locaux dans la province d'Alicante (Espagne)". *Rives nord-méditerranéennes*, nº 20, Aix-en-Provence, TELEMME, UMR 6570, 39-66.
- MARTÍ CIRIQUIÁN, P., GARCÍA MAYOR, C. (2008): "Tourism in Alicante: developments from the 60's to the present day" en *Exploring the public city*. Universidad de Alicante, 62-67.
- MARTÍN MATEO, R., PONCE HERRERO, G., VERA REBOLLO, F. (1993): *El litoral valenciano*. Madrid. Ministerio de Fomento, 123 p.
- MURRAY, I.; BLÁZQUEZ, M. y RULLAN, O. (2005): "Los cambios en la cobertura de la tierra. Una revisión bibliográfica desde la Geografía". *Biblio 3w. Revista bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales (Serie documental de Geo Crítica)*, Vol. X, nº 571.
- NAVALÓN GARCÍA, M. R. (1995): *Planeamiento urbano y turismo residencial en los municipios litorales de Alicante*. Alicante. Instituto de Estudios Juan Gil-Albert. 361 p.
- OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA. (2006): *Cambios de Ocupación del Suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad*. Disponible en http://www.sostenibilidad-es.org/sites/default/files/_Informes/tematicos/suelo/suelo-esp.pdf
- PONCE HERRERO, G. (2005): "De la taylorización a la vertebración del territorio valenciano: Nuevas redes y jerarquías urbanas". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. XXXVII, nº 143, 105-124.
- PONCE HERRERO, G. (2006): "La fragmentación de la forma urbana en la Comunidad Valenciana", en *La ciudad fragmentada. Nuevas formas de hábitat*. Alicante, Universidad de Alicante, 89-130.
- PONCE HERRERO, G., RAMOS HIDALGO, A. (2007). "La ciudad suburbana en los territorios del turismo litoral en la provincia de Alicante" en *Los procesos urbanos postfordistas*. Palma de Mallorca, AGE, pp. 399-416.
- ROMERO, J., MORALES, A., SALOM, J. y VERA, F. (Coords.) (2001): *La periferia emergente. La Comunidad Valenciana en la Europa de las regiones*. Barcelona. Ariel. 587 p.
- ROMERO, F., IVARS, J.A. y SANCHEZ, E., (2006): *Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana*. El Consultor de los Ayuntamientos. 1984 p.

- RUFÍ, J.V., (2003): “¿Nuevas palabras, nuevas ciudades?”. *Revista de Geografía*, nº 2, 79-103.
- SERRANO MARTÍNEZ, J.M. (2006): “Aglomeraciones y áreas urbanas en España, dimensiones y tendencias: breves precisiones”. *Lurralde*, nº 29, 115-142.
- VERA REBOLLO, J. F. (1987): *Turismo y urbanización en el litoral alicantino*. Alicante. Instituto de Estudios Juan Gil-Albert. 441 p.

SIGLAS UTILIZADAS

COPUT: Consellería d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports
IVE: Instituto Valenciano de la Edificación
LOTyP: Ley de Ordenación del Territorio y Paisaje
LRAU: Ley Reguladora de la Actividad Urbanística
LSNU: Ley Suelo No Urbanizable
LSyV: Ley del Suelo y Valoraciones
LUV: Ley Urbanística Valenciana
PAT: Planes de Acción Territorial
PDTC: Plan Director Territorial de Coordinación
PGOU: Plan General de Ordenación Urbana
ROGTU: Reglamento Gestión y Ordenación del Territorio y Urbanismo
SNU: Suelo No Urbanizable

CRECIMIENTO URBANO-TURÍSTICO, SEGREGACIÓN RESIDENCIAL Y POLÍTICAS DE INTERVENCIÓN EN EL ÁREA URBANA GRAN CANARIA SUR*

Juan Manuel Parreño Castellano
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria
jparreno@dgeo.ulpgc.es

Josefina Domínguez Mujica
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria
jdominguez@dgeo.ulpgc.es

Palabras Clave: Segregación residencial, crecimiento urbano-turístico, ciudad turística, inmigrantes retirados, inmigrantes laborales.

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, al calor del incremento de los flujos inmigratorios, se han producido en España importantes cambios en el espacio social de la ciudad, entre los que se incluye la segregación residencial por razones étnicas o de nacionalidad. Estos fenómenos han sido abordados en numerosos estudios (Malheiros, 2002; Martori y Hoberg, 2004; Ocaña, 2005; Bayona, 2007; Parreño y Domínguez, 2008; Domínguez, Parreño y Díaz, 2010) con diferentes puntos de vista y herramientas de análisis. La mayor parte de estos trabajos se ha realizado en grandes y medianas ciudades industriales y de servicios de Europa Occidental y Norteamérica, donde la segregación

.....
* Este texto se enmarca en el proyecto de investigación **Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2012). Dinámicas, procesos y políticas**, financiado por el Plan Nacional de Investigación I+D+i del Ministerio de Economía y Competitividad para el período 2010-2013 (Código: CSO 2009-11261-(Subprograma GEOG)).

étnica se registraba desde hace tiempo, mientras que han sido escasamente analizados en otros ámbitos urbanos singulares, como son las ciudades turísticas (O'Reilly, 2000; Friedrich, Kaiser y Buck, 2004; Domínguez, González y Parreño, 2008; Huete y Mantecón, 2011; Domínguez, González y Parreño, 2011), probablemente porque la dimensión de los flujos turísticos y la disposición del espacio para este uso han ocultado los procesos de segregación residencial que también están presentes en ellos.

Lo cierto es que en la ciudad turística cabe reconocer, una movilidad muy compleja que engloba diversas categorías, entre las que podemos reconocer además de la estrictamente turística o vinculada a los sistemas de producción y comercialización turística, otra de carácter laboral y una tercera vinculada al consumo, formada esencialmente por migrantes residenciales tanto activos como inactivos (Williams y Hall, 2002). En lo que respecta a las migraciones relacionadas con el consumo, de modo más preciso O'Reilly (1995) ha distinguido cinco categorías de inmigrantes: expatriados o inmigrantes permanentes; residentes o que permanecen más de seis meses en la zona de acogida; visitantes estacionales; "returners" o propietarios de segunda residencia que visitan ocasionalmente el destino y finalmente turistas. En cualquier caso e indistintamente de cómo queramos clasificar estos flujos, los límites entre unas categorías y otras no son discretos y las situaciones híbridas muy frecuentes. Esta diversidad de la movilidad crea un espacio social propio con peculiares relaciones entre los distintos grupos, un espacio en el que la propia naturaleza de los diferentes flujos y la planificación del espacio urbano-turístico genera ámbitos en los que se puede reconocer una segregación residencial que, en ocasiones, llega a ser muy acusada con la creación de espacios reservados y de autoexclusión.

El presente trabajo se centra en el estudio de los procesos de segregación residencial en la ciudad turística, para lo que se analiza el caso del área urbana Gran Canaria Sur. Esta área, conformada por los municipios del sur y este de la isla de Gran Canaria (Ingenio, Agüimes, Santa Lucía, San Bartolomé de Tirajana y Mogán), según ha sido delimitada en el Atlas Digital de las Áreas Urbanas del Ministerio de Fomento, cuenta con una población de 199.849 habitantes, a tenor de los datos recogidos en los padrones municipales. Se trata de un espacio heterogéneo, que alberga múltiples funcionalidades, pero en el que la actividad turística se convierte en el elemento estructurante por excelencia, lo que lo vuelve complejo y hasta cierto punto segregado, cuya génesis deriva de la dinámica del mercado turístico internacional desarrollada en Eu-

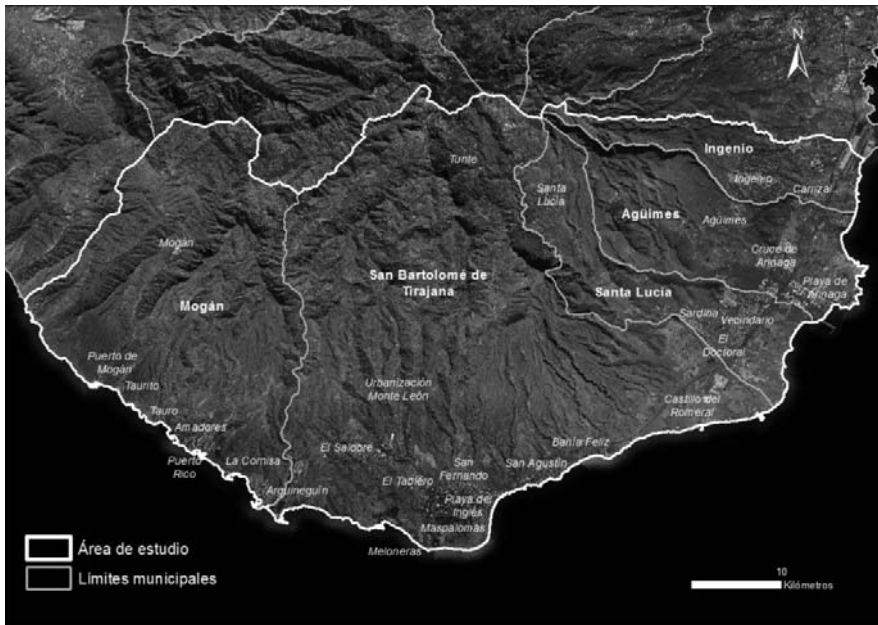
ropa en el último medio siglo, tanto por la movilidad a ella asociada como por las actuaciones locales de planificación y promoción económica encaminados a dicha finalidad.

Además del análisis de los procesos de segregación en el área indicada, el presente trabajo estudia la respuesta pública que se ha dado a dichos procesos en los últimos años, a raíz de la creciente constatación de esta realidad. Se trata, en suma, de un estudio de caso que posiblemente no permita generalizaciones rápidas a otras ciudades turísticas, pero que puede ser representativo de un fenómeno que de un modo más o menos significativo se está desarrollando en muchos de los destinos turísticos españoles.

2. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ÁREA URBANA GRAN CANARIA SUR

Los cinco municipios que conforman el Área Urbana se extienden desde las cumbres de la isla hasta las zonas costeras, concentrando sus principales núcleos urbanos en las inmediaciones del litoral, intercomunicados por la autovía GC-1 que comunica la ciudad de las Palmas de Gran Canaria con los núcleos turísticos del sur. Toda esta zona se caracteriza por la sucesión de lomos volcánicos y barrancos más o menos encajados, que discurren desde la cumbre hasta la costa. Esta es la estructura territorial del municipio de Mogán, por lo que los principales núcleos urbano-turísticos se han desarrollado sobre los depósitos de valle acumulados en las zonas costeras, de este a oeste: Arguineguín, La Cornisa, Puerto Rico, Amadores, Tauro, Taurito y Puerto de Mogán. En los otros cuatro municipios, junto a esta estructura topográfica, se desarrollaron grandes depósitos sedimentarios costeros (Formación Tirajana y Playa del Inglés) que han posibilitado la existencia de amplias zonas de baja pendiente en las inmediaciones del litoral y una línea costera más baja, con mayores playas y, en ocasiones como en Maspalomas, con grandes acumulaciones de depósitos dunares. En esta llanura han crecido los principales núcleos urbano-turísticos del Área Urbana Gran Canaria Sur: Carrizal en el municipio de Ingenio; Cruce, Polígono y Playa de Arinaga en Agüimes; Cruce de Sardina, Sardina, El Doctoral y Vecindario en Santa Lucía; Castillo del Romeral, el área turística Playa del Inglés-Maspalomas, San Fernando y El Tablero en San Bartolomé de Tirajana (Figura 1).

Figura 1. Área Urbana Gran Canaria Sur.



Fuente: Elaboración propia.

Buena parte de los núcleos urbanos de los municipios de San Bartolomé de Tirajana y Mogán tienen una hegemónica funcionalidad turística. De hecho, en lo que se ha venido a llamar los destinos turísticos de Maspalomas Costa Canaria y Costa Mogán se localizan según las estadísticas de oferta reglada 94.286 y 35.586 plazas respectivamente, por lo que se pueden considerar como uno de los mayores destinos turísticos de España. Ahora bien, si estos dos municipios presentan una clara funcionalidad turístico-residencial, en los restantes encontramos un modelo diferente, basado en un desarrollo residencial, industrial y agrícola, entendiendo siempre dentro de los usos turísticos y residenciales, las funciones comerciales. En los municipios orientales, junto a las zonas residenciales se desarrollan diversas áreas industriales, entre las que destaca la que se extiende por los municipios de Agüimes y Santa Lucía, con una superficie de más de seis millones de metros cuadrados, la mayor área industrial de Canarias, que a su vez incluye el puerto comercial de Arinaga. Asimismo, en toda el área de estudio encontramos terrenos destinados a la agricultura de exportación: Las Rosas y La Goleta en Agüimes; La Florida, los Rodeos, Montaña La Data y Media Fanega en San Bartolomé de Tirajana y el valle de Arguineguín en Mogán, además de una superficie extensa de cultivos abandonados.

La estructura territorial del Área Urbana está condicionada, además, por otros dos hechos. El primero es la impronta territorial que generan las grandes infraestructuras de transporte. Ya mencionábamos la autovía GC-1 como gran eje estructurante, pero tampoco podemos olvidar la ubicación del aeropuerto internacional de Gran Canaria en el norte del área, algo especialmente significativo dada la vocación turística de dicha zona. El segundo es la íntima convivencia de los usos mencionados con áreas naturales protegidas, entre las que cabe citar la Reserva Natural Especial de Las Dunas de Maspalomas, con más de 356 ha, en un frágil equilibrio con los enclaves turísticos; el Sitio de Interés Científico de Juncalillo del Sur, con unas 186 ha; el Monumento Natural de Arinaga, con 93 ha y el Paisaje Protegido de Montaña de Agüimes con más de 256 ha, además de otros de gran extensión en las zonas de medianías y cumbres, alejados de las principales áreas urbano-turísticas. Todo ello confiere una gran heterogeneidad y complejidad al ámbito de estudio, cuya conformación urbana ha sido relativamente reciente.

3. EVOLUCIÓN URBANO-TURÍSTICA DEL ÁREA URBANA GRAN CANARIA SUR

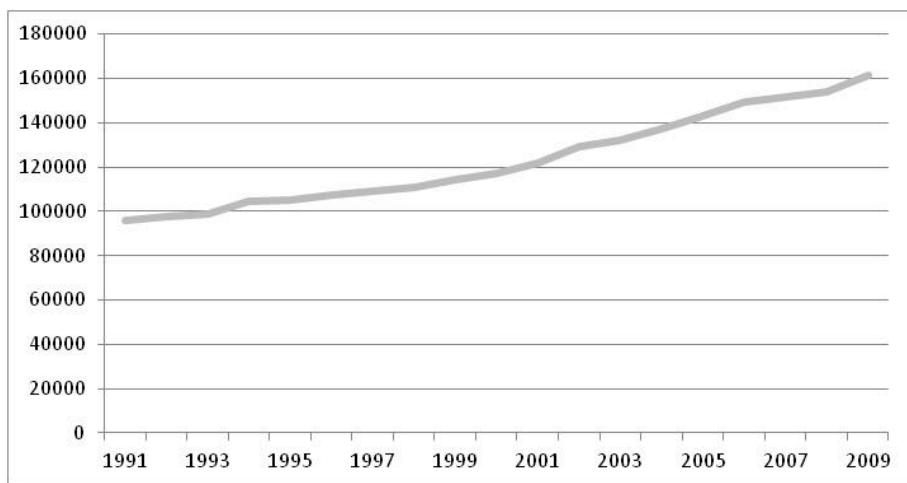
La actual área urbana tuvo una ocupación tardía. Hasta el siglo XVIII la población que habitaba estas tierras del sur y del este se asentaba, fundamentalmente, en zonas situadas a más de 500 metros de altitud, en ámbitos de medianías y cumbre, las más aptas para la actividad agrícola, dadas sus menores temperaturas y mayores precipitaciones. Agüimes, villa bajo señorío episcopal desde 1491, era cabecera en el este y sólo en su entorno y en el del vecino núcleo de Ingenio se desarrollaba la actividad agrícola, aprovechando la existencia de suficientes recursos hídricos. Más al sur, en el actual municipio de San Bartolomé de Tirajana, la población se concentraba en torno al asentamiento prehispánico de Tunte en las zonas elevadas del municipio, teniendo cierta autonomía administrativa respecto al vecino señorío de Agüimes. En la zona de Mogán, la costa estaba prácticamente despoblada y los escasos contingentes vivían en las medianías de los valles agrícolas, dependiendo administrativamente del municipio cumbre de Tejeda.

En el siglo XIX comenzó la colonización agrícola de las cotas inferiores, incluyendo las llanuras sedimentarias litorales, zonas que hasta ese momento estaban destinadas al pastoreo extensivo. De ese momento data la secesión de Agüimes (Ingenio, Agüimes) y de San Bartolomé de Tirajana (Santa Lucía, San Bartolomé de Tirajana) y la creación del municipio de Mogán. Productos para el mercado interior y cochinilla se cultivaron en toda el área hasta que a finales del XIX se empieza a desarrollar la agricultura de exportación, lo que conllevó

la aparición de un paisaje agrícola en las zonas bajas cercanas a la costa, donde se cultivaba tomate al aire libre, al mismo tiempo que se produjo un cierto incremento demográfico, aunque mucha de la mano de obra agrícola empleada en dichas explotaciones era temporera.

A mediados del siglo XX y en función de los datos del Nomenclátor de 1950, sólo se registraban contingentes demográficos de cierta importancia en la zona baja de los municipios de Ingenio, Santa Lucía (Sardina, Vecindario, El Doctoral) y San Bartolomé de Tirajana (Castillo del Romeral, Juan Grande, El Tablero y Maspalomas). En el resto el despoblamiento era generalizado. En el municipio de San Bartolomé de Tirajana, el más extenso de Gran Canaria, la propiedad de la tierra, en manos de la familia del Condado de la Vega Grande, limitó el crecimiento demográfico en esta zona a los pocos núcleos agrarios anteriormente mencionados, que sólo alcanzaron un cierto nivel de desarrollo en los años cincuenta, cuando la agricultura tomatera ganó una mayor extensión. Por ello, tenemos que colegir que el desarrollo urbano empezó a consolidarse en los años sesenta y, especialmente, en los setenta, cuando se suman a la expansión de la agricultura de exportación las actividades industriales y el desarrollo del turismo. Estas últimas funciones se han acelerado especialmente desde principios de los noventa; por ello, los datos de evolución del número total de bienes inmuebles recogidos en el Catastro de Urbana, entre 1991 y 2009, manifiestan un gran dinamismo. En este periodo el porcentaje de crecimiento anual de inmuebles fue del 4%, siendo Santa Lucía (10,3%) y Agüimes (7,7) los que mantienen los mayores promedios anuales (Figura 2).

Figura 2. Evolución del número total de bienes inmuebles en el Área Urbana Gran Canaria Sur.



Fuente: Bienes Inmuebles del Catastro de Urbana. Elaboración propia.

Esta gran Área Urbana se puede dividir en dos sectores diferenciados: el formado por los municipios de San Bartolomé de Tirajana y Mogán, donde se concentra la oferta turística, y los restantes tres municipios del este, de carácter residencial, industrial y agrícola. El desarrollo urbano-turístico de la primera zona comenzó en los años sesenta. En 1962 el propietario de la mayor parte de las tierras bajas y costeras del municipio de San Bartolomé de Tirajana organizó un concurso internacional de ideas para desarrollar un gran *resort* turístico en el entorno de las playas y campos dunares de Maspalomas. Un año después, y dejando al margen muchas de las características del proyecto ganador, se aprobó un plan director de urbanización para un amplio sector, que se extendía desde el Oasis de Maspalomas hasta Playa del Águila, unas 800 ha. Un poco antes, se ponían en marcha las primeras obras en el sector de San Agustín (Parreño, 2002). A lo largo de los sesenta y hasta principios de los ochenta se aprobaron diversos planes parciales que posibilitaron el desarrollo del destino en unas 1.000 ha, lo que permitió, con los vaivenes propios de las coyunturas económicas, disponer de suelo para la edificación de la oferta turística hasta finales de los ochenta (Bahía Feliz, Playa del Águila, Las Burras, El Veril, Playa del Inglés, Campo Internacional, Campo de Golf, Sonneland, Pasito Blanco, etc.).

Desde un primer momento los promotores (la Sociedad Maspalomas Costa Canaria) tuvieron serios problemas de financiación, por lo que se optó por la venta de solares, algunos de los cuales fueron a manos de empresas de alojamiento turístico, pero otros muchos fueron adquiridos por compradores individuales. La ausencia de grandes empresarios y la voluntad de obtener rentas inmobiliarias con el negocio turístico de una parte de los pequeños ahorradores de la isla, contribuyeron a esta especialización. Este hecho y la dudosa rentabilidad que Gran Canaria parecía ofrecer para muchos inversores como destino turístico en los años sesenta, frente a otros destinos mediterráneos, condicionó que buena parte de lo construido tuviera carácter residencial y extrahotelero, mientras que en el Mediterráneo, el hotel era hegemónico en el sector turístico.

Las primeras iniciativas en Costa Mogán no tardaron tampoco en llegar. Desde mediados de los sesenta se pusieron en marcha los primeros proyectos en la costa oriental del municipio, la mejor comunicada. Surgieron, de esta manera, las primeras urbanizaciones en las zonas de Arguineguín, La Cornisa (Patalavaca) y Puerto Rico. Como en el caso de Maspalomas, predominó la oferta extrahotelera. En los años setenta y ochenta se sucedieron diversos planes parciales que ampliaron estos resorts, al mismo tiempo que se desarrolla-

ban nuevos enclaves: la urbanización de Playa del Cura (1972), Costa Taurito (1973) y el proyecto de ciudad veneciana en Puerto Mogán (1974), apoyado el segundo en la declaración previa de la zona como Centro de Interés Turístico Nacional. Desde un primer momento, la oferta de Mogán se vinculó a la construcción de puertos deportivos y playas artificiales.

En la segunda mitad de los años ochenta, con la aprobación tardía de las primeras Normas Subsidiarias en ambos municipios (San Bartolomé de Tirajana, 1986 y Mogán, 1987), adaptadas a la legislación del suelo de 1976, se calificó gran parte del suelo que ha constituido el crecimiento de los dos destinos en la segunda mitad de los noventa y en el presente siglo: los sectores de Meloneras y El Salobre, al oeste de Maspalomas, en San Bartolomé de Tirajana, y las ampliaciones de La Cornisa hacia el oeste (Los Canarios y Anfi del Mar); de Puerto Rico hacia Amadores, de Playa Mogán hacia el interior del valle de Mogán y de Playa del Cura hacia el barranco de Tauro, en el municipio de Mogán. En este caso, gran parte del tejido construido presenta una estructura predominantemente hotelera, apoyada en empresas españolas y canarias e incluye el desarrollo de la oferta de campos de golf.

Una vez sintetizado el proceso de conformación de los destinos turísticos, deben ser destacadas tres características de gran importancia para entender el actual espacio social en los dos municipios turísticos. La primera es la orientación extrahotelera de ambos municipios, producto de su desarrollo turístico hasta finales de los noventa. En el año 2000 sólo una cuarta parte de las camas era hotelera e incluso en 2010, suponía tan sólo el 34,7% de todas ellas. Esto es muy importante dado que el límite entre lo extrahotelero y lo residencial es muy ambiguo, sobre todo en situaciones como la canaria, en la que no se aplica el principio de unidad de explotación en muchos inmuebles y, sobre todo, en coyunturas de crisis turística. En segundo lugar, es significativo este hecho ya que este tipo de establecimientos tiene más problemas para adaptarse a los requerimientos actuales de la demanda, como resultado de sus características tipológicas y, sobre todo, de su modelo de explotación desprofesionalizado y de carácter especulativo, con escasas inversiones de capital fijo.

La segunda característica es el desarrollo de un modelo territorial segregado en relación con los destinos turísticos. Hasta muy tardíamente no se previó suelo residencial para la población trabajadora de los enclaves turísticos, posiblemente por la escasa visión empresarial de los promotores de lo que era el negocio turístico. En San Bartolomé de Tirajana, por ejemplo, no aparecen los primeros planes parciales para vivienda residencial permanente hasta 1975. En Mogán, también se adoptó un esquema segregado en el que lo

turístico se ubicó en una zona y lo residencial en otra. La tercera característica relevante, a nuestro juicio, es el hecho de que gran parte de los inversores y compradores, hasta mediados de los ochenta, fueran extranjeros y que en muchos casos las ventas de zonas turísticas determinadas se destinaran a países concretos, lo que favoreció el desarrollo de colonias nacionales.

En un sentido completamente contrario, se produjo el desarrollo urbano de los otros tres municipios del Área Urbana (Agüimes, Ingenio y Santa Lucía de Tirajana). Basta observar la distribución de los bienes inmuebles en 2010 para que quede patente que estamos ante un modelo típicamente urbano y no turístico, con gran desarrollo de los usos residencial, industrial y comercial (Tabla 1).

Tabla 1. Distribución de Bienes inmuebles según destino en 2010 (en % sobre el total municipal).

	Almacén- Oficinas	Comercial	Ocio	Industrial	Residencial	Otros
Agüimes	16,17	2,63	0,44	5,88	74,57	0,31
Ingenio	17,69	2,65	0,05	2,62	76,53	0,46
Mogán	10,11	8,35	54,68	2,20	24,07	0,58
S. Bartolomé de T.	8,19	12,64	54,82	1,56	22,21	0,59
Sta. Lucía de T.	24,23	4,18	0,08	2,84	68,11	0,56
Total	13,80	8,05	32,12	2,51	42,98	0,54

Fuente: Catastro de Urbana. Elaboración propia.

A partir de las entidades de población sitas en la zona litoral, surgidas y crecidas al calor de la agricultura de exportación, se ha producido un proceso de crecimiento continuo desde principios de los años sesenta, estimulado por las rentas de situación que implica la cercanía con los nuevos destinos turísticos del Sur y al área metropolitana de Las Palmas de Gran Canaria. El extraordinario desarrollo de núcleos como Vecindario en Santa Lucía de Tirajana sólo se puede explicar por albergar buena parte de la mano de obra asalariada que no encuentra vivienda o no puede pagar la que se ofrece en el vecino núcleo de San Bartolomé de Tirajana. La política local de suelo está en la raíz de este proceso de evolución residencial. Junto a un crecimiento

vinculado a las rentas de situación y al manejo del suelo, no podemos olvidar otros factores de desarrollo como la declaración de Agüimes como municipio de preferente industrialización.

Como consecuencia de ello, el crecimiento residencial de esta área ha sido vertiginoso, especialmente en los últimos veinte años, registrándose entre los Censos de 1991 y 2001 un incremento en el número de viviendas familiares con valores de en torno al 70%, en el caso de Agüimes y Santa Lucía (Tabla 2). Posteriormente, el aumento se ha mantenido al menos hasta 2007, año en que se manifiestan los primeros síntomas de crisis en el sector inmobiliario.

Tabla 2. Número de viviendas familiares.

	1991	2001	% Crecimiento
Agüimes	5.902	10.303	74,6
Ingenio	6.265	9.605	53,3
Mogán	4.478	7.869	75,7
S. Bartolomé de Tirajana	11.379	17.796	56,4
Sta. Lucía de Tirajana	10.813	18.698	72,9
A.U. Gran Canaria Sur	38.837	64.271	65,5

Fuente: Censos de Población y Vivienda. Elaboración propia.

Queremos también destacar algunas otras características del espacio residencial de esta segunda zona del Área Urbana Gran Canaria Sur, dadas sus implicaciones en el espacio social. La primera es el hecho de que gran parte del tejido edificado ha sido autopromovido y autoconstruido por sus propios propietarios, no faltando el caso de viviendas “crecederas”, por lo que predominan las morfologías unifamiliares. En segundo lugar, que el crecimiento en el número de inmuebles ha sido potenciado por algunas corporaciones locales, en especial por Agüimes y Santa Lucía, a través del desarrollo de políticas activas de suelo y de fomento de la vivienda protegida, usando fórmulas como la autoconstrucción protegida. En tercer lugar, que estamos en una zona que ha mantenido en todo este período precios del suelo más asequibles que los municipios turísticos del sur y que los metropolitanos del norte, todo lo cual ha contribuido a reforzar la especialización residencial.

4. UNA DISPAR EVOLUCIÓN SOCIO-DEMOGRÁFICA

4.1. Demografía y sociedad: la perspectiva temporal

En los últimos cincuenta años de historia (1961-2010), la evolución demográfica de la comarca objeto de estudio presenta unas características completamente diferenciadas de las que habían caracterizado la etapa precedente, así como de las del resto de la isla de Gran Canaria y del conjunto del archipiélago en ese mismo período. Desde el punto de vista de las grandes cifras, en el Área Urbana Gran Canaria Sur apreciamos un crecimiento de la población, que ronda el 2,5% anual como promedio del período superando el 3% en los últimos años, especialmente entre 1996 y 2007, cuando se produce el máximo incremento.

¿Cuáles son las peculiaridades demográficas que explican este crecimiento sostenido? En primer lugar, convendría apuntar a un proceso de transición entre dos grandes etapas, una primera (1960-1980), heredera de los factores de crecimiento del pasado, que influye en la evolución de los años sesenta y setenta y otra, la que corresponde a los últimos quince años de historia (1996-2010). Entre ellas hay un periodo intermedio de importantes cambios (1981-1995). En la primera etapa, se reconocen los elevados niveles de fecundidad y natalidad propios de una sociedad premoderna en el sentido demográfico del término, presentando desde el punto de vista migratorio un balance ligeramente positivo. Esas primeras décadas del período analizado acusan las transformaciones demográficas resultante de la modificación de la estructura productiva: una pérdida de hegemonía agraria de los cultivos tradicionales, un avance de las producciones agrícolas extratempranas y una paulatina especialización en la actividad de la construcción y en los servicios de muy variado tipo.

La agricultura tradicional para el abastecimiento del mercado local había sufrido una fuerte competencia de la agricultura intensiva, especializada en la producción temprana de hortalizas y, especialmente, de tomates para la exportación en las tierras bajas de la comarca. Esta especialización favoreció la llegada de mano de obra desde los años cincuenta del siglo XX, aunque con precedentes más tempranos. A esto se sumó la inmigración de trabajadores de la construcción y los servicios. Al mismo tiempo, la atracción de los centros de servicios insulares, particularmente de la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria y de la más próxima de Telde, contribuyeron en esa etapa a una cierta emigración, que se vio compensada por los flujos antedichos. En consecuen-

cia, el balance del primer período está marcado más que por la atracción inmigratoria, por un elevado crecimiento vegetativo, lo que dio lugar a un ritmo más intenso de crecimiento que el del resto de las tierras de Gran Canaria en un momento de fuerte concentración urbana y de pérdidas generalizadas de población agraria.

La especialización turística va a ser paralela a la modernización demográfica, es decir, a la contracción paulatina de los índices de fecundidad y natalidad de la población desde principios de los años ochenta. Esto no va a determinar una reducción del crecimiento pues se ve compensado por importantes flujos de inmigrantes laborales y, en menor medida, de inmigrantes retirados. Por ello, los índices de crecimiento de los municipios de la comarca rondan siempre cifras superiores a los de la isla y del archipiélago.

Si hemos diferenciado dos grandes subperíodos desde el punto de vista de los factores del crecimiento de la población (vegetativo, más significativo en las primeras décadas y migratorio, definitivo en las últimas), también conviene establecer una diferenciación desde el punto de vista de los orígenes de los inmigrados. En los primeros años, los inmigrantes que se sentían atraídos por los beneficios de la zafra de las producciones extratempranas, eran campesinos procedentes de otros puntos de la isla o, incluso, del interior de los propios municipios. Más adelante en el tiempo, la construcción y la creciente especialización en servicios que genera la hostelería, de forma directa, (directores de hotel, recepcionistas, camareras de pisos, personal de restauración, personal de mantenimiento de los complejos hoteleros y extrahoteleros, etc.) o indirecta, (gerentes y dependientes de comercio, personal de lavanderías y de empresas de alquiler de vehículos, operarios en empresas de reparaciones...), generan unos niveles de atracción que desbordan ya el ámbito insular. Llegan extranjeros a ocupar puestos de cocineros especializados en hoteles de máxima categoría, como directores o gerentes de hotel de firmas extranjeras, animadores de grupos de turistas contratados por los tour-operadores, inversores, publicistas, etc. Además, llegan numerosos trabajadores procedentes del resto de España y del archipiélago, al mismo tiempo que se produce un incremento de los desplazamientos cotidianos desde otros puntos de Gran Canaria, a consecuencia de la consolidación de un mercado local de trabajo.

Este panorama caracteriza la situación demográfica de la comarca hasta principios de los años noventa. A partir de ese momento, las actividades menos cualificadas del mercado laboral empiezan a quedar vacantes. La ca-

pitalización que había representado el negocio de la actividad turística y de las actividades conexas como la construcción, la mejora del nivel de vida de la población local, las aspiraciones familiares para que los jóvenes se formaran, ascendieran socialmente y quedaran compensadas las historias de renuncia y sacrificio de sus padres, generaron una demanda de mano de obra para cubrir los puestos de trabajo peor remunerados y menos reconocidos socialmente: el empleo temporero en los invernaderos, las tareas de limpieza en hoteles y complejos extrahoteleros, las labores de cocina de menor categoría, etc. En consecuencia, a partir de entonces, se consolida y diversifica la inmigración con el concurso de otros flujos procedentes de países pobres.

4.2. Demografía y sociedad: la perspectiva territorial

No menos importancia que la caracterización de los procesos que explican la historia demográfica de la comarca en los últimos cincuenta años de su historia tiene la diferenciada especialización productiva de los municipios que la integran y de las entidades y distritos de dichos municipios, puede que esta diferenciación origina grandes contrastes territoriales.

No puede interpretarse la evolución sociodemográfica como un proceso único y para todo el conjunto de la comarca, porque los factores productivos han asignado distintos roles a sus tierras. Mientras que la especialización turística caracteriza casi exclusivamente al litoral de los municipios de San Bartolomé de Tirajana y Mogán, los municipios colindantes (Ingenio, Agüimes y Santa Lucía) se fueron especializando, paulatinamente en la puesta en marcha de actividades complementarias que garantizaban el funcionamiento de la especialización turística, al mismo tiempo que mantenían una actividad agrícola y una actividad industrial en proceso de desaparición en las zonas costeras de los primeros.

En esta especialización productiva fueron decisivos el planeamiento y la ordenación territoriales de la zona, pues, mientras que en San Bartolomé de Tirajana y Mogán, el suelo calificado como residencial y para otros usos no turísticos, especialmente en el litoral, fue escaso, los municipios del Sureste apostaron por la diversificación productiva y por la promoción inmobiliaria de viviendas para trabajadores. Por ello, el ritmo de crecimiento de estos últimos ha sido más intenso recientemente, cuando se han desarrollado procesos endógenos de evolución, a partir de la plurifuncionalidad y por una acertada gestión municipal. Por ello, la tasa de crecimiento demográfico ha sido la más alta de toda Gran Canaria, especialmente en

los casos de Agüimes y Santa Lucía en la primera década del siglo XXI¹. Desde el punto de vista de los orígenes de esta población, es mucho más elevada la tasa de extranjería en los municipios turísticos (Tabla 3) aunque, proporcionalmente, el ritmo de crecimiento de la extranjería ha sido más intenso en los segundos, hasta que la crisis ha impuesto una menor intensidad desde 2008.

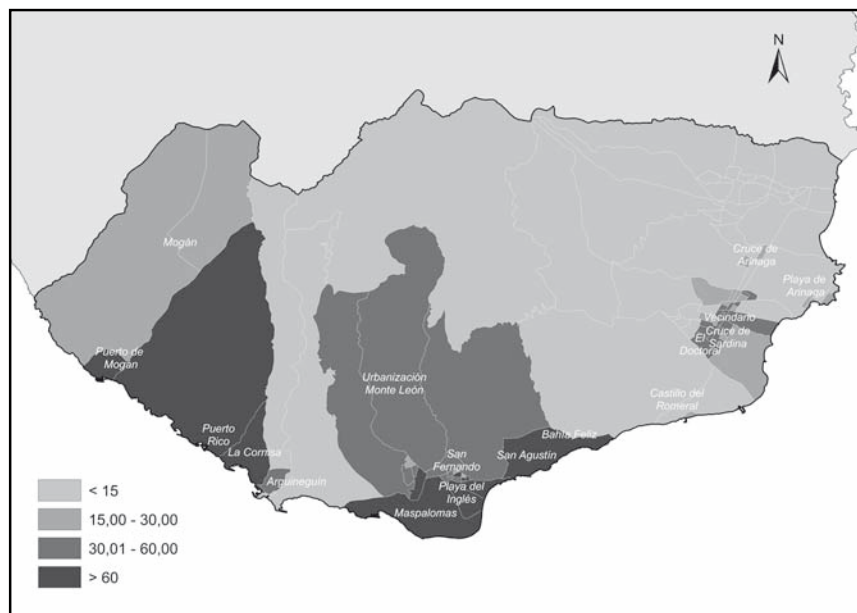
Tabla 3. Tasa de extranjería 2001-2010.

	2001	2002	2003	2004	2005
Canarias	8,46	10,22	12,00	12,48	14,15
Gran Canaria	5,97	7,16	8,49	8,37	9,34
Sur turístico	21,96	25,26	28,39	25,83	28,70
Sureste residencial	5,76	7,69	9,85	10,56	11,69
	2006	2007	2008	2009	2010
Canarias	14,80	15,64	17,15	17,95	18,25
Gran Canaria	9,51	10,07	11,15	11,75	12,13
Sur turístico	29,89	32,22	35,14	36,87	38,15
Sureste residencial	11,90	11,69	13,33	14,43	14,75

Fuente: Explotación estadística del padrón. Elaboración propia.

De modo más preciso, las tasas de extranjería por sección censal nos informa de una localización concentrada de los nacidos en el extranjero en muy pocas secciones, las que corresponden con los enclaves turísticos de Maspalomas Costa Canaria y Costa Mogán y con los núcleos de Vecindario, El Doctoral y Cruce de Sardina en Santa Lucía y Cruce de Arinaga y Playa de Arinaga en Agüimes (Figura 3).

¹ La tasa de Mogán es la más alta de todas, pero el hecho de que no se hayan promovido tantas viviendas así como las denuncias sobre empadronamientos ficticios de turistas, que llevaron a procesar a su alcalde, nos hace dudar del elevado crecimiento de 2006-2010.

Figura 3. Tasa de Extranjería en 2010 por secciones censales en el AU Gran Canaria Sur.

Fuente: Padrón de 2010. Elaboración propia.

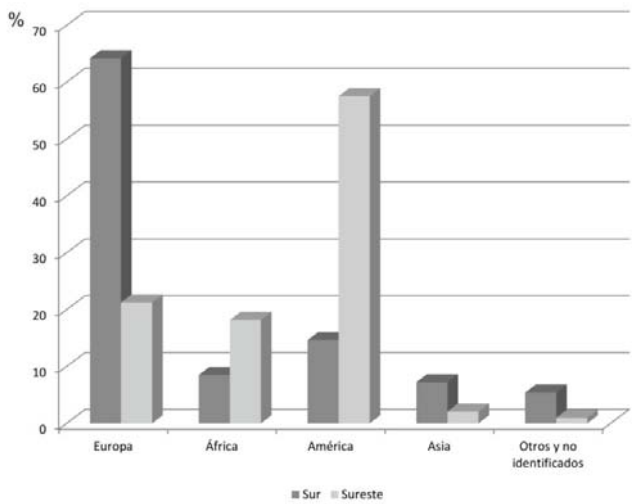
En cuanto al origen de dichos residentes se aprecian importantes diferencias entre los colectivos nacionales y extranjeros y entre estos últimos entre sí, según orígenes geográficos (composición biodemográfica, socioprofesional, etc.). Mientras que los inmigrantes procedentes de la antigua Europa de los quince y, en general, todos los europeos, tienen un destacado protagonismo en San Bartolomé de Tirajana y Mogán (Sur), son poco numerosos en Ingenio, Agüimes y Santa Lucía (Sureste) (Figura 4).

Los alemanes, en particular, representaban el 26,8 y el 21,6 % de la población extranjera de los municipios turísticos en 2001 y 2010, respectivamente, y los británicos, el 7,3 y el 10,8 %, frente a tan sólo el 11,8 y 5,7 % del primer colectivo en los municipios del Sureste y el 3,5 y 1,8 % en el caso de los británicos. Al mismo tiempo, la población latinoamericana y africana es mucho más numerosa en los municipios no turísticos. En 2001, la primera representaba el 43,7 % y el 23,4 % la segunda, mientras que en los municipios San Bartolomé de Tirajana y Mogán, las cifras eran de tan sólo un 13,7 %² y 12,4 %, respectivamente. En 2010, las diferencias se vuelven más acentuadas pues las poblaciones latinoamericana (cubanos, fundamentalmente) y africana (marroquíes, principalmente) alcanzan en Ingenio,

² Esta cifra es ligeramente elevada por el número de marroquíes que regentan negocios de piel y derivados en los centros comerciales turísticos.

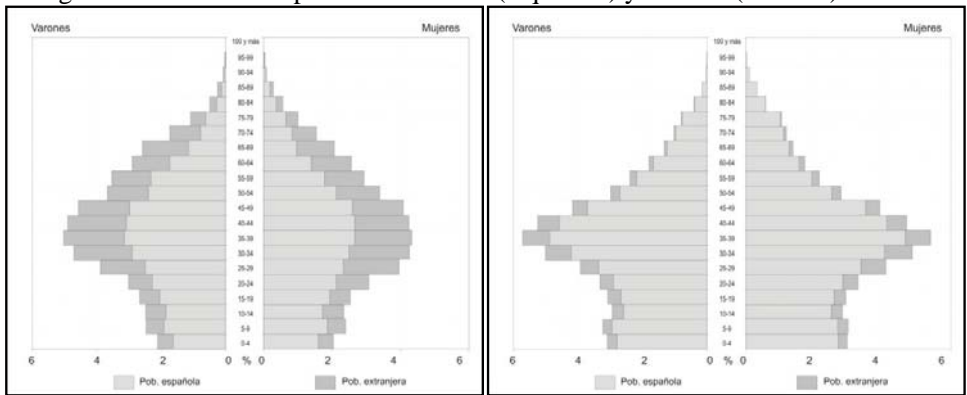
Agüimes y Santa Lucía cifras del 58,6 y 17,3 %, respectivamente, lo que refleja una clara diferenciación residencial de la población extranjera según orígenes geográficos en función de su carácter de retirados o de activos, como puede reconocerse en la diferente composición etaria de estos inmigrantes en las pirámides de población de los dos grandes grupos de municipios, los situados al Sur, donde se combina inmigración laboral y residencial de extranjeros y los del Sureste, donde se combina inmigración laboral de españoles y extranjeros (Figura 5).

Figura 4. Nacionalidades de los residentes en los municipios del Sur y Sureste según grandes conjuntos regionales (2010).



Fuente: Explotación estadística del padrón. Elaboración propia.

Figura 5. Pirámides de población del Sur (izquierda) y Sureste (derecha) en 2010.



Fuente: Explotación estadística del padrón de habitantes. Elaboración propia.

5. SEGREGACIÓN RESIDENCIAL DE LOS NACIDOS EN EL EXTRANJERO

En el epígrafe anterior ya se dijo que las tasas de extranjería registran una gran disparidad de valores a nivel de sección censal. Este hecho nos indica la mayor concentración de nacidos en el extranjero en una sección que en otras en relación con la población nacida en España, por lo que podemos deducir que existe un cierto nivel de disimilitud en la distribución residencial de ambos colectivos. También hemos apuntado que podemos reconocer dos grandes subgrupos dentro de los nacidos en el extranjero: los procedentes de Europa Occidental, donde se suman trabajadores generalmente cualificados y migrantes residenciales, y los procedentes del resto de países, que tienen un perfil esencialmente laboral.

Podemos ahora plantearnos hasta qué punto diverge la distribución territorial de estos dos grupos en relación con los nacidos en España. Según el índice de disimilitud³, se registraba un valor de 0,34 en ambos casos en el año 2010. Dicho de otro modo, un 34% de los nacidos en el extranjero, tanto en Europa Occidental como en el resto de países, debería cambiar su lugar de residencia para que la distribución territorial de su empadronamiento fuese la misma que la de los españoles. Aunque existe cierta disparidad, no es muy elevada si la comparamos con valores obtenidos en otros análisis de casos. Brown y Chung (2006) establecieron valores superiores a 0,6 entre afroamericanos, caucásicos y asiáticos en el condado de Franklin en Ohio. Wong (2005) registró un valor de 0,77 entre blancos y negros en Washington D.C. Sin embargo, son algo más elevados que los que se han medido para los principales municipios urbanos españoles en 2009, en este caso, con datos de extranjeros, que oscilaban entre 0,24 y 0,37 (Domínguez, Parreño y Díaz, 2010).

Teniendo presente la existencia de unos índices no muy elevados, hay que destacar que han disminuido drásticamente a lo largo de la década. Siendo esto generalizable al contexto español y al mediterráneo (Malheiros, 2002), es llamativa la reducción entre 2001 y 2010 en el valor registrado para los nacidos en Europa Occidental, que en 2001 era de 0,57. ¿Quiere decir esto que los nacidos en Europa Occidental se han dispersado fuera del área turística donde suelen residir? o que ¿la función residencial de los españoles ha crecido en las secciones censales donde están los enclaves turísticos? Creemos que la respuesta se relaciona en mayor medida con una tendencia de la población española por residir en

.....

³ $D = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n \left| \frac{x_i}{X} - \frac{y_i}{Y} \right|$, donde x_i e y_i son la población de dos nacionalidades diferentes en cada sección y X e Y son la población de ambas nacionalidades en el área de estudio.

estas secciones, algo que se vincula a uno de los procesos que se han registrado a lo largo de la década en los principales destinos turísticos y que también se detecta en el Área Urbana Gran Canaria Sur: el incremento de la función residencial por encima de la turística y, en paralelo, de la población española en estas áreas (Parreño, Díaz y Domínguez, 2011). A su vez, también hay que considerar otro de los procesos propios de los destinos turísticos maduros: la transformación de unidades de alojamiento turístico en viviendas (en otros términos, la residencialización de estos destinos), un proceso especialmente significativo en los destinos con gran presencia extrahotelera, como es el caso del Sur de Gran Canaria.

La causa por la que creemos que en estos dos procesos radica la explicación de lo ocurrido en cuanto a la evolución de los índices de disimilitud tiene que ver con los índices de segregación⁴ de nacidos en el extranjero. Los nacidos en Europa Occidental alcanzaban un valor de 0,59 en 2010, incrementándose del 0,55 de 2001, mientras que para el otro colectivo extranjero, los valores son más reducidos en 2010 (0,32), descendiendo desde el 0,37 registrado a principio de la década. Por tanto, estamos ante dos situaciones diferenciadas: una de clara segregación territorial, la de los europeos occidentales y otra, la del resto, con valores intermedios. En consecuencia, si el índice de disimilitud entre españoles y europeos ha descendido y se ha mantenido el de segregación, la respuesta sólo puede estar en la redistribución de los españoles.

Un análisis por nacionalidades nos muestra un panorama más diverso y nos permite afinar en la existencia de segregación residencial por nacionalidad. Obviando las características del índice de segregación⁵, en líneas ge-

.....

⁴ $IS = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n \left| \frac{x_i}{X} - \frac{t_i - x_i}{T - X} \right|$, donde x_i es la población por nacionalidad en las secciones, X es la población por nacionalidad en el área de estudio, t_i es la población total de la sección y T es la población total del área de estudio.

⁵ Una correcta interpretación de los índices de segregación requiere tener presentes dos aspectos. El primero se relaciona con las limitaciones inherentes a su sistema de cálculo. Al basarse en unidades espaciales artificiales (en este caso la sección censal) no tiene en cuenta la autocorrelación espacial de los datos. Si considerásemos este aspecto, los valores serían más bajos. Con esta misma lógica, en la medida en que las unidades espaciales son más reducidas, los resultados son más elevados. El segundo factor que se debe tener en cuenta es que los índices de segregación suelen estar condicionados por el volumen de la población de cada grupo, de tal modo que existe una relación inversa entre sus valores y el número de individuos. En otros términos, en la medida en que un flujo es incipiente, los valores de segregación son elevados, sin que ello determine una situación de segregación estructural, sino meramente coyuntural. En este caso la relación entre número de nacidos e índice de segregación es de muy baja intensidad (-0,11) considerando los colectivos con más de 100 individuos, lo que nos indica un sesgo relativamente reducido de los índices en función del tamaño del colectivo.

nerales los nacidos en Iberoamérica registran los comportamientos menos segregados, mientras que los europeos del norte, centro y este y los nacidos en África y Asia presentan los mayores índices, como se puede apreciar en la figura 6 en la que se han representado los índices para aquellos grupos nacionales en los que el número de nacidos de cada país supera los 400.

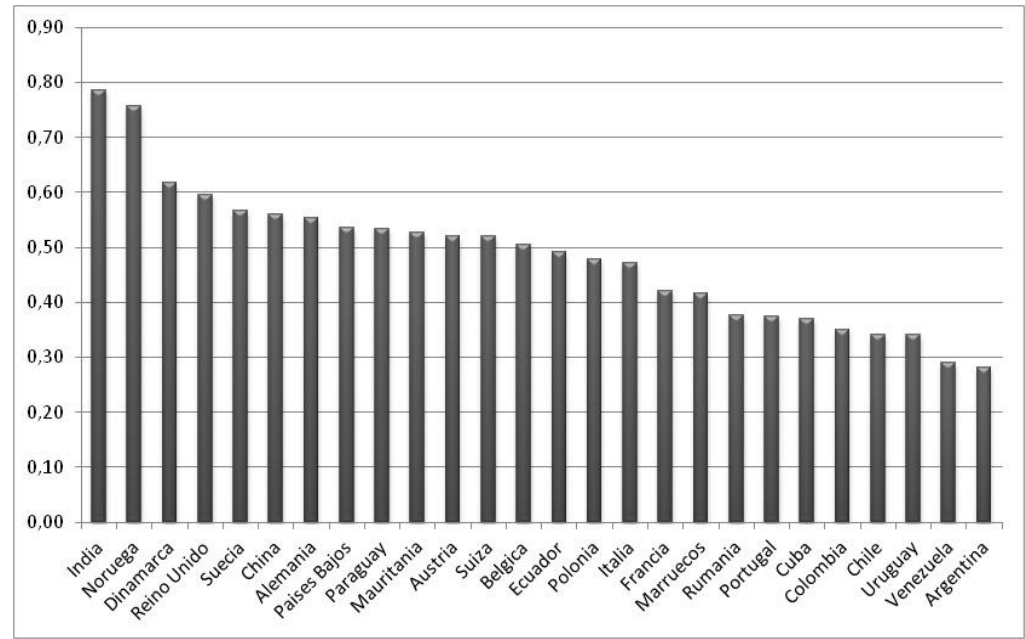
El hecho de que los nacidos en Argentina, Chile, Uruguay, Venezuela, Cuba o Colombia tiendan a tener un comportamiento residencial menos segregado no es de extrañar. Así fue también registrado en el caso del estudio realizado para ocho ciudades españolas con datos de nacionalidad de 2009 (Domínguez, Parreño y Díaz, 2010). Algo similar se decía en el estudio de Bayona (2005) para Barcelona y Lora-Tamayo (2003) en Madrid y, más recientemente, en el de Vono y Bayona para las seis mayores ciudades españolas (2010). De igual modo, no extraña que, entre los latinoamericanos, ecuatorianos, paraguayos, peruanos y dominicanos se registren siempre valores más elevados en relación con las otras nacionalidades. El rol social de los nacidos en estos países condiciona este hecho, como así ocurría en las principales capitales españolas.

En sentido contrario, y como ejemplo de una tendencia general, asiáticos (hindúes y chinos en este caso) y africanos (con la excepción de los marroquíes) registran valores elevados. Gallegos (2002) constataba la tendencia a la concentración entre los africanos en Zaragoza, Bayona (2005) la de los asiáticos y africanos en Barcelona y Ferrer y Nieto (2010) apuntaban a una importante segregación residencial de marroquíes en las ciudades andaluzas de Algeciras, Almería, Granada y Málaga. De ello se deduce que, aunque el rol económico de estos grupos no es coincidente y sus historias migratorias no son sincrónicas (por ejemplo, existe una gran diferencia entre los hindúes en el sur de Gran Canaria y pakistaníes en Barcelona), mantienen comportamientos espaciales similares.

Por tanto, lo que nos parece peculiar de ciudades turísticas, de las que el Área Urbana Gran Canaria Sur es representativa, es la importancia de la segregación espacial entre los europeos del centro y norte de Europa, como también apuntaban Ferrer y Nieto (2010) en el caso de los británicos, cuando señalaban que los niveles de segregación de dichos extranjeros eran superiores a los de cualesquiera otras nacionalidades en las ciudades andaluzas, por su concentración en determinadas zonas residenciales de Fuengirola, Estepona y Marbella. Todo ello marca una diferencia de comportamiento en relación con lo que se aprecia en otros espacios urbanos. Por ello, en el Área Urbana Gran Canaria Sur los nacidos en Noruega, Suecia, Dinamarca, Alemania, Austria, Suiza, Reino Unido, Irlanda y Países Bajos tienden a registrar valores elevados

y, en cualquier caso, mayores que los que se alcanzan en ciudades no turísticas. Por el contrario, italianos, franceses y portugueses suelen, en todos los tipos de espacios, registrar índices menores.

Figura 6. Índices de segregación en 2010 de los principales países en función del número de nacidos.



Fuente: Padrón de 2010. Elaboración propia.

Creemos que aquí se conjugan al menos dos factores que generan esta peculiaridad. En primer lugar, la importancia de los turistas o inmigrantes residenciales en los municipios turísticos, lo que favorece la segregación por la propia naturaleza del mercado inmobiliario internacional en el que las promociones suelen orientarse a una determinada nacionalidad y por la tendencia a la autoexclusión, hecho en el que tiene gran importancia la edad avanzada de muchos inmigrantes y su deseo de vivir como turistas más que como residentes. En segundo lugar, la diferencia cultural entre el nacido en el extranjero y la sociedad local, en la medida en que cuando esta diferencia es mayor, la segregación también suele serlo.

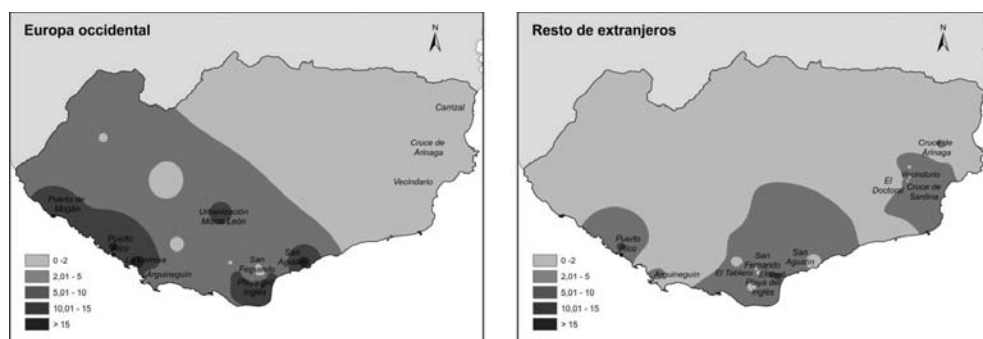
Una explicación más profunda de estos dos factores requiere de un análisis de los diferentes modelos de distribución territorial.

6. PERFIL MIGRATORIO, CRECIMIENTO URBANO-TURÍSTICO Y AUTOEXCLUSIÓN

6.1. La distribución por nacionalidad en función de los coeficientes de localización

Decíamos anteriormente que se pueden reconocer dos grandes perfiles de nacidos en el extranjero: por un lado, una inmigración laboral y residencial de europeos occidentales y otra esencialmente laboral del resto de nacionalidades. Podemos ahora plantearnos si estos dos perfiles, que muestran valores de disimilitud y segregación diferenciados, tienen patrones territoriales igualmente contrastados. A partir de los coeficientes de localización⁶ calculados por sección censal se ponen de manifiesto, como esperábamos, dos modelos diferentes (Figura 7). Los nacidos en Europa Occidental se concentran en las secciones que albergan las funciones turísticas de San Bartolomé de Tirajana y Mogán y, de manera secundaria, en algunas secciones residenciales de San Fernando, en el primer municipio, mientras que los de otras procedencias se concentran, por un lado, en secciones urbanas donde no hay tejido turístico como la ciudad polinuclear del este (El Doctoral, Vecindario y Cruce de Sardina), San Fernando y El Tablero en San Bartolomé de Tirajana y Arguineguín en Mogán y, por otro, en algunas secciones que albergan funciones residencial y turística como La Cornisa en Mogán o El Veril en San Bartolomé de Tirajana.

Figura 7. Coeficientes de Localización de nacidos en Europa Occidental y resto de países.



Fuente: Padrón de 2010. Elaboración propia.

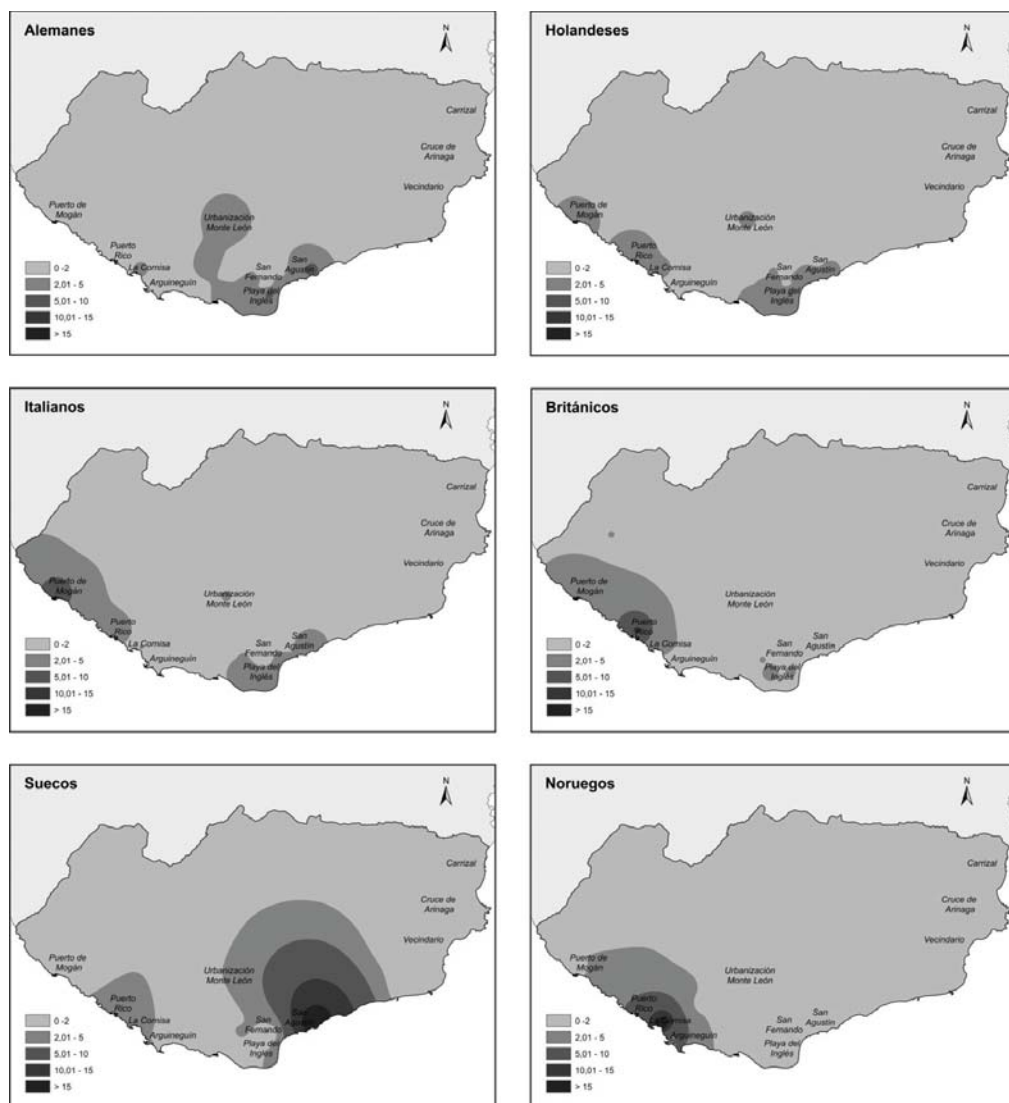
⁶ $QL = \frac{(X_i / T_i)}{(X / T)}$, donde X_i es la población por nacionalidad de una sección determinada, T_i es la población total de la sección, X es la población por nacionalidad en el área de estudio y T es la población total en el área de estudio.

Por tanto, estamos ante dos modelos diferenciados pero que a su vez presentan grandes disparidades internas por nacionalidad. Para dar cuenta de ello, en este caso hemos escogido únicamente aquellas nacionalidades que cuentan con más de mil personas. La elaboración de matrices de distancias entre los valores de los coeficientes calculados a escala de sección censal, tanto mediante correlaciones entre vectores de valores, como por distancia euclídea además del análisis espacial de los resultados, nos permite reconocer hasta ocho modelos territoriales diferenciados.

Cuatro de estos modelos están constituidos por nacidos en Europa (Figura 8). El primero está conformado por los nacidos en Alemania y Países Bajos, que se caracterizan por una mayor presencia en las secciones turísticas de San Bartolomé de Tirajana. El segundo modelo lo forman los nacidos en Italia y Gran Bretaña, que tienen una mayor concentración en las secciones turísticas de Mogán, destacando los valores de los italianos en Puerto de Mogán y británicos en Puerto Rico. El tercer modelo de localización territorial es el que registran los nacidos en Suecia. Se concentran claramente en el sector de San Agustín-Playa del Águila en San Bartolomé de Tirajana y, de manera secundaria, en otros enclaves de Mogán. El último de los modelos de localización de europeos es el de los nacidos en Noruega. En este caso hay una marcada sobre-localización en Mogán, especialmente en la zona de La Cornisa (Patalava-Anfi del Mar).

El resto de las nacionalidades se pueden distribuir en otros cuatro grupos. El primer grupo está formado por cubanos, venezolanos, colombianos y argentinos con un comportamiento territorial ligado al mercado de trabajo que implica Maspalomas Costa Canaria. El segundo constituido por uruguayos y marroquíes. Los dos últimos grupos lo forman en solitario los nacidos en Rumania y en China.

Todos los grupos, salvo los chinos, se caracterizan por su tendencia a la concentración en las secciones del distrito 3 de Santa Lucía de Tirajana, pero la magnitud que alcanzan en esta zona y las que se registran en otros ámbitos nos ha hecho considerar hasta tres grupos diferentes. El primer grupo tiene su principal nexo de unión en los elevados coeficientes de localización en la zona mencionada y en la escasa representación del resto. No obstante, hay diferencias internas. Cubanos y venezolanos se concentran en las entidades continuas de Cruce de Sardina, Vecindario y El Doctoral, destacando también la localización de venezolanos en el contiguo enclave de Cruce de Arinaga. Los argentinos, dentro de un comportamiento muy disperso, manifiestan cierto grado de concentración en Vecindario-Cruce de Sardina y en la zona de El Tablero, en San Bartolomé de Tirajana. Los valores de los colombianos son elevados en la zona de Vecindario-El Doctoral y en San Fernando (Tabla 4 y Figura 9).

Figura 8. Coeficientes de Localización de los nacidos en Europa Occidental.

Fuente: Padrón de 2010. Elaboración propia.

Tabla 4. Resumen de la localización por enclaves en función de los coeficientes de localización.

	Mogán			San Bartolomé de Tirajana			Sta. Lucía de Tirajana			Agüimes	
	Pto. de Mogán	La Cornisa	Arguineguín	San Fernando	El Veril	El Tablero	El Doctoral	Vecindario	Cruce de Sardina	Cruce de Arinaga	Las Rosas
Cuba											
Venezuela											
Argentina											
Colombia											
Uruguay											
Marruecos											
China											
Rumania											

Fuente: Padrón de 2010. Elaboración propia.

El segundo grupo, formado por uruguayos y marroquíes, presenta una clara concentración también en la ciudad polinuclear que se extiende desde El Doctoral hasta Cruce de Arinaga, con ubicaciones diferentes pero también en la zona de San Fernando y El Veril, lo que nos habla de una dependencia del mismo mercado laboral que el primer grupo pero, a diferencia de este, sus valores de localización en Mogán son también elevados, como expresión del papel que estas nacionalidades desempeñan en el mercado de trabajo de Costa Mogán.

Lo nacidos en China se concentran en algunas zonas residenciales colindantes con los enclaves turísticos de Mogán y San Bartolomé de Tirajana, pero lo peculiar es el menor peso específico de las secciones de los municipios del este, expresión de la importancia que la relación de cercanía entre trabajo y residencia tiene para la comunidad china.

Por último, los nacidos en Rumania se distribuyen por las zonas residenciales de los municipios de Mogán, San Bartolomé de Tirajana y Santa Lucía de Tirajana, conformando un modelo parecido a los uruguayos que, sin embargo, y es aquí para nosotros lo destacado, difiere por la sobrelocalización en la zona de Las Rosas, lo que se relaciona con la importancia de la mano de obra rumana en el sector agrario.

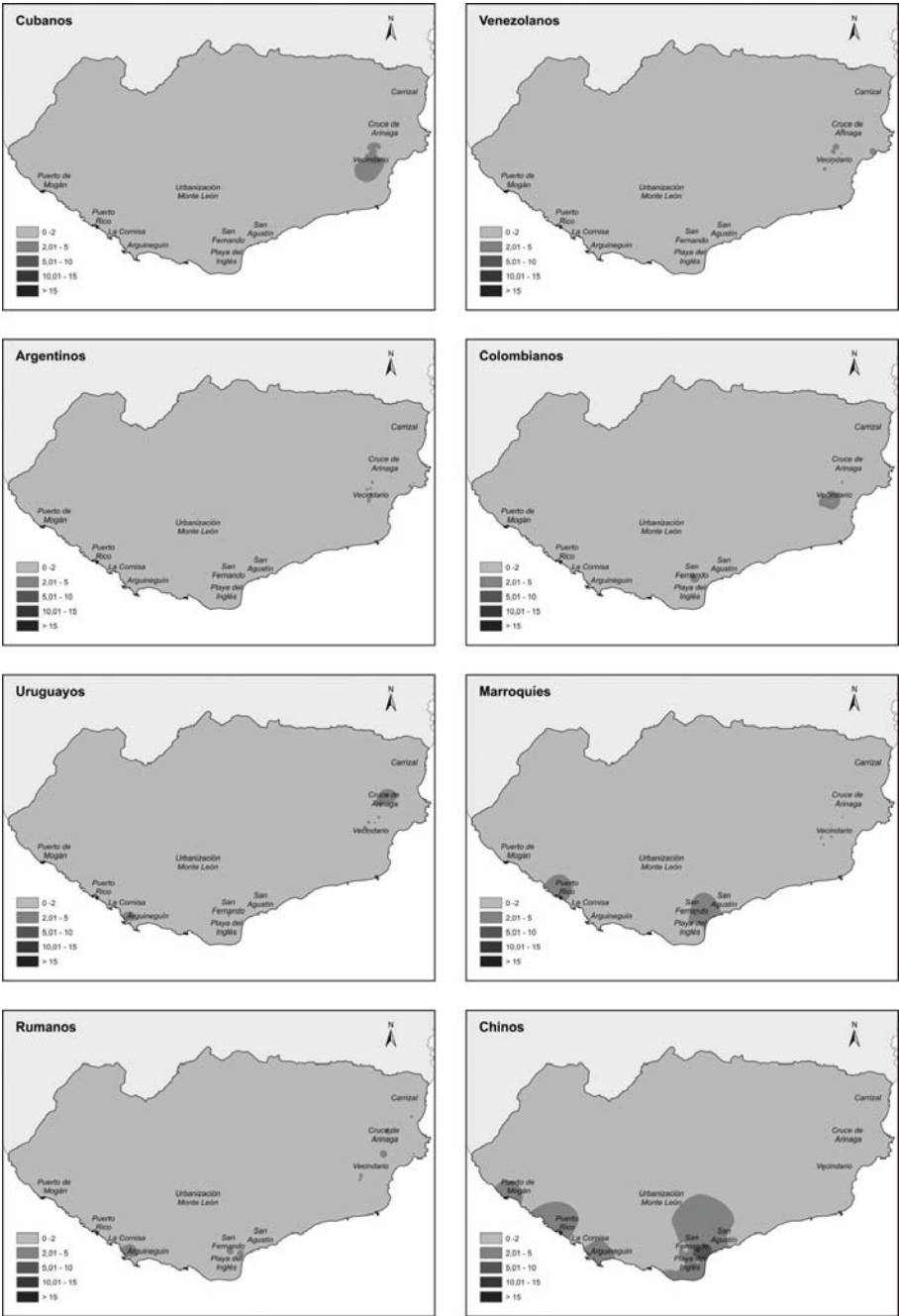
6.2. Mercado de la vivienda, modelo de crecimiento urbano y autoexclusión

Diversas razones pueden ser apuntadas para explicar la distribución territorial de la población nacida en el extranjero, o en otros términos, la existencia de diferentes modelos territoriales. Dado que una buena parte de esta población se ha asentado en el Área Urbana Gran Canaria Sur por razones laborales, la tendencia general de este colectivo es residir lo más cerca posible del lugar donde realizan su actividad laboral. Por tanto, la segmentación del mercado de trabajo y su expresión territorial influye de manera significativa en la localización de este colectivo.

En el caso de las ciudades turísticas, la gran movilidad laboral de los trabajadores por cuenta ajena, en los sectores directamente relacionados con el desarrollo del turismo, condiciona en menor medida su localización territorial. Esta afirmación se ve reforzada precisamente cuando se advierte la existencia de las circunstancias opuestas. Aquellas nacionalidades, en las que el trabajo por cuenta propia en negocios de restauración y comercio al por menor es más significativo, presentan una mayor aproximación entre los lugares de trabajo y residencia. Es el caso de los marroquíes, que controlan buena parte de los negocios de marroquinería, perfumería y electrónica en la zona de estudio y de los chinos, que se dedican a ambas actividades y que residen en una mayor proporción en los enclaves turísticos o en su proximidad.

Ahora bien, aquí entra en juego otra variable de gran importancia, los precios de venta y alquiler de la vivienda. En otros términos, la relación entre el poder adquisitivo y el precio de la vivienda (Ocaña, 2005). En este punto hay que tener en cuenta otra de las peculiaridades de las ciudades turísticas: la presión del uso turístico y el desarrollo de la vivienda secundaria. Estos dos factores encarecen el precio de la vivienda en las zonas cercanas a los principales enclaves turísticos, lo que obliga a la población trabajadora a residir en sectores más alejados de aquellos en los que trabajan. Si a esto le unimos que el parque de viviendas es a veces insuficiente en estos ámbitos, como ocurre en nuestro caso, el resultado es que la función residencial de buena parte de los trabajadores de nacionalidad extranjera se sitúa lejos de las áreas turísticas, en el núcleo urbano de Arguineguín, en Mogán y en los municipios del sureste (Santa Lucía de Tirajana, Agüimes e Ingenio). El retraso y el insuficiente desarrollo de la disposición de suelo para uso residencial principal en el entorno de Maspalomas-Costa Canaria y Costa Mogán, dentro del planteamiento segregacionista de la actividad turística característico de Canarias, ha trasladado la población de nacionalidad extranjera a las entidades citadas debido al encarecimiento del precio de la vivienda en los dos municipios turísticos.

Figura 9. Coeficientes de Localización del resto de nacionalidades en 2010.



Fuente: Padrón de 2010. Elaboración propia.

No obstante, en relación con esto hay que apuntar dos matizaciones. La primera es que en las zonas que albergan la función residencial se ha producido un desarrollo importante de la actividad económica, actividad en la que se ocupan muchos de los extranjeros mencionados. Por tanto, no estamos hablando de un esquema territorial constituido por centros de trabajo ligados al turismo y ciudades dormitorio. La realidad es más compleja, precisamente por lo cual los modelos de localización por nacionalidad no son simples. La segunda matización es el trasvase continuo de unidades extra hoteleras a la función residencial, en especial en aquellos complejos que han tenido problemas de rentabilidad derivados en muchos casos de su falta de adaptabilidad a los cambiantes requerimientos de la actividad turística o de su obsolescencia. En este sentido, hay que recordar dos hechos que permiten comprender mejor esta afirmación: la falta de aplicación en Canarias del principio de unidad de explotación en los establecimientos turísticos y la escasa incidencia de la rehabilitación. De este modo, creemos que, a medida que se incremente el trasvase de unidades cuya especialización original era el mercado turístico hacia la función residencial se producirá una menor segregación y una mayor complejidad de situaciones residenciales, lo que obligaría a adoptar otras escalas de análisis para reconocer las situaciones de concentración: urbanizaciones o manzanas.

Teniendo presente estas observaciones sobre los mercados del trabajo y de la vivienda en la zona, tenemos que plantearnos por qué los activos nacidos en Europa Occidental no presentan el mismo comportamiento territorial que el resto de las nacionalidades, sino que residen mayoritariamente en los dos municipios turísticos. Esta peculiaridad se puede relacionar con el mayor poder adquisitivo de estos grupos nacionales pero también creemos que aquí entran en juego otras variables de tipo inmobiliario, histórico y cultural. En realidad estos tres factores afectan a todas las nacionalidades pero con incidencias dispares.

En relación con los factores inmobiliarios, creemos que existe una clara segmentación del mercado inmobiliario por nacionalidad, tanto en un sentido formal como informal. De este modo, cabe reconocer operaciones inmobiliarias destinadas a determinados grupos nacionales. Por tanto, se reconoce una segmentación del mercado y de sus agentes en función de la nacionalidad. No se trata de una exclusión programada sino la constatación de la existencia de un mercado inmobiliario de alcance internacional estructurado de ese modo. Este hecho favorece la concentración de los nacidos en Europa Occidental, en la medida en que las operaciones en una determinada zona o urbanización las lleva a cabo el mismo agente. La concentración resultante

de este mecanismo formal suele ser potenciada por la posterior existencia de mecanismos informales: redes de amigos o familiares que, a través de sus comentarios y de la información que proporcionan, favorecen la instalación de nuevos compatriotas en los mismos enclaves. En cuanto a los residentes de otras procedencias (americanos, africanos y europeos del este), son también los mecanismos informales los que caracterizan el mercado de la vivienda. Las redes de apoyo formadas por familiares, amigos e incluso asociaciones de compatriotas canalizan la información inmobiliaria y favorecen la concentración de los diferentes grupos.

El segundo factor que explica la distribución territorial de los nacidos en Europa occidental es de carácter histórico. De modo más preciso, la temprana constitución de un mercado turístico-inmobiliario internacional segmentado por nacionalidad ha dejado sus huellas en el espacio social. Basta citar algunos ejemplos para dar la oportuna relevancia al modelo de ocupación histórico. La gran concentración de suecos en el sector de San Agustín-Las Burras en Maspalomas Costa Canaria es en gran medida la consecuencia de que en esta zona la confederación sueca de empresarios (SAF) promoviera en 1969 una urbanización turística (Rocas Rojas) de unas 2.000 camas, destinada al descanso de trabajadores suecos, primeramente, y al mercado turístico de este país, posteriormente. Con posterioridad, muchos de esos suecos que se alojaron en Rocas Rojas compraron unidades alojativas cuando la explotación turística empezó a declinar. A este hecho hay que sumar que los principales planes parciales en esta zona (San Agustín y Las Burras) parcelaron el suelo en lotes de tamaño relativamente pequeño con el propósito de posibilitar el desarrollo de pequeños complejos que se mantendría fuera de los mecanismos reglados de la explotación turística y que fueron comprados por europeos, muchos de ellos suecos.

Otro ejemplo revelador es el de los alemanes. El amplio colectivo alemán se concentra en el conjunto de sectores que constituye Maspalomas Costa Canaria y, en especial, en las tres secciones que se extienden desde Bahía Feliz hasta Playa del Inglés, es decir, la mayor parte de la oferta edificada antes de la década de los ochenta. La razón estriba, a nuestro juicio, en la estrecha relación entre la promoción de esta zona y la inversión alemana que se produjo entre 1968 y 1973. En el primer año mencionado se aprobó la Ley Fiscal sobre Ayuda a Países en Desarrollo en la antigua República Federal Alemana, ley que estuvo vigente hasta 1972. Esta ley incentivaba la salida de capitales alemanes con generosas reducciones de impuestos, inversiones que podían destinarse a la compra de suelo o a la promoción o compra de viviendas. Pues

bien, a raíz de la aprobación de esta ley, la llegada de capital a Maspalomas estimuló un crecimiento espectacular de la oferta turística y residencial en aquellos años y siguientes y favoreció el asentamiento temporal de una amplia colonia alemana. Precisamente, la fuerte relación entre el origen de Maspalomas Costa Canaria y la inversión y el consumo alemán puso las bases de la especialización de este enclave en el mercado alemán y que los nacionales de aquel país continuaran comprando en las posteriores promociones turístico-residenciales que se han impulsado desde los años ochenta (Campo de Golf, Campo Internacional, Sonneland), llegando hasta los recientes crecimientos en las zonas interiores de El Salobre.

El modelo de ocupación histórico de la comunidad noruega explica en gran medida su fuerte concentración en Costa Mogán, en especial, en su sector más oriental: Arguineguín y Patalavaca-Anfi del Mar. Desde hace tres décadas el capital noruego se ha interesado por esta zona, permitiendo la construcción de una buena parte de su oferta alojativa. El mejor ejemplo es el gran complejo de afiliación vacacional de Anfi del Mar, perteneciente al Grupo noruego Anfi, fundado en 1988 y que se ha convertido en la primera empresa europea de time-sharing. De igual modo y a la par, se ha desarrollado un mercado de segundas residencias controlado y dirigido a la población noruega, lo que ha permitido el asentamiento de un colectivo de personas mayores de esta nacionalidad, con un grado de cohesión interna tan definido que cuentan con iglesia, colegio, periódico y club propio. De hecho, la atención a este colectivo y a los propios turistas noruegos ha favorecido que la aerolínea noruega de coste lógico o bajo coste, Rygge, comenzara sus operaciones desde Noruega con Gran Canaria el 4 de noviembre de 2011.

Un cuarto ejemplo representativo de la relación histórica entre territorio y grupo nacional es el modelo de ocupación de los nacidos en Gran Bretaña. Aunque la presencia de este colectivo tiene cierta importancia en Playa del Inglés, Maspalomas y Sonneland, destaca sobre manera su presencia en Costa Mogán, especialmente en Puerto Rico. Lo cierto es que el mercado británico no tuvo una especial importancia hasta la década de los ochenta. Al final de dicha década se había convertido en el segundo mercado emisor de la isla, después del alemán. Pues bien, este proceso de crecimiento del mercado turístico británico se produjo al mismo tiempo que se desarrollaban promociones inmobiliarias en la costa de Mogán, destinadas a la venta en aquel país. El resultado es la actual preferencia de los británicos por los principales destinos de Costa de Mogán.

En relación con el tercer y último factor que indicábamos, el que relaciona modelo territorial con características culturales o de grupo, no podemos obviar que, como se ha mencionado en muchos estudios, aquellas nacionalidades que tienen más dificultades de integración por cuestiones lingüísticas o culturales o por un menor tiempo de implantación en los destinos, tienden a localizarse de forma concentrada. Se argumenta que los inmigrantes se valen de sus compatriotas para poder salir adelante en un país desconocido para ellos, por lo que suelen residir entre iguales. Algunos grupos específicos, especialmente chinos, hindúes y paquistaníes, tienden a mantener esta fórmula con razones que van más allá del auxilio entre nacionales y que se relaciona más con aspectos de identidad de grupo. En el Área Urbana Gran Canaria Sur puede reconocerse esta tendencia, pero lo que resulta particular es que este comportamiento se dé entre los europeos, especialmente entre los que están en la zona por razones residenciales. En la literatura sobre inmigración residencial se destaca el hecho que una buena parte de estos individuos lo que pretenden cuando trasladan su residencia es mejorar su calidad de vida a través de un consumo del tiempo al aire libre, la consecución de relaciones sociales más cercanas que las que mantienen en sus lugares de origen y el sentimiento de compartir experiencias de ocio (Benson y O'Reilly, 2009). Por tanto, la única manera de estrechar relaciones sociales y compartir intereses de ocio es convivir cerca de compatriotas. Esto conlleva al agrupamiento territorial sin ningún género de dudas. Pero creemos que, además de esto, estos inmigrantes residenciales, generalmente mayores, no quieren desprenderse de muchos de los hábitos que desarrollan en su país, ni de muchos de los valores identitarios forjados a lo largo de su vida (D'Andrea, 2010). Necesitan la existencia de lugares en los que sigan sintiendo sus valores nacionales y que al mismo tiempo les permitan la calidad de vida que desean. Por tanto, requieren de una pequeña Noruega, Suecia o Alemania, por citar algunos ejemplos, cómodamente instalada en la costa del Área Urbana Gran Canaria Sur. No es baladí, en este sentido, que una de las promociones se llame "Nueva Suecia" o que en determinadas promociones ondee la bandera noruega, en exclusividad. El único modo de crear esta realidad paralela a la realidad local es a través del agrupamiento y la autoexclusión.

En otros términos, la mayor parte de los europeos que pasan sus vacaciones en Canarias viven una realidad recreada, diferente a la que viven en su país y a la de la comunidad local. Cuando esos europeos dejan de ser turistas para convertirse en inmigrantes residenciales no pretenden contactar con la realidad local, sino mantener durante un periodo de tiempo largo esa realidad

recreada. Esto sólo se consigue si se vive entre personas de la misma nacionalidad. Es por eso, que su modelo territorial es producto de una autoexclusión buscada, con el propósito de mantener un estilo de vida.

7. LA ACCIÓN PÚBLICA PARA LA INTEGRACIÓN

La intensidad de los procesos de inmigración que ha registrado el Área Urbana Gran Canaria Sur ha sido reconocida públicamente. De ella se han hecho eco los medios de comunicación, que han dedicado sendos reportajes a dicha realidad. Es un fenómeno conocido por la ciudadanía de la isla y su huella se ha dejado sentir en el propio paisaje: los anuncios de comercio étnico, los locutorios y empresas de envío de remesas, etc., por una parte, y las banderas que decoran las terrazas de algunos inmuebles, los letreros de urbanizaciones en otros idiomas europeos, etc., por otra. Ahora bien, lo más importante es analizar el nivel de consciencia que han manifestado los gestores locales en relación con dichos procesos y las iniciativas que han desplegado para conducir la heterogeneidad geodemográfica y evitar los procesos de marginación y de exclusión socioterritoriales.

7.1. Las diferenciadas actuaciones de las políticas sociales desde una perspectiva territorial

Como se ha señalado, se hace necesario evaluar las actuaciones encaminadas a mejorar la integración de los residentes de distinta procedencia geográfica por parte de las instituciones, no sólo por la importancia de la gestión de la diversidad, para lograr dicha integración social, en un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de los inmigrantes y de la sociedad de acogida, sino también porque dichas iniciativas condicionan las decisiones territoriales, haciendo necesaria una planificación integral. Por ello, entre las políticas públicas conviene prestar una minuciosa atención a los programas y acciones que han desarrollado con tal finalidad los municipios del Área Urbana Gran Canaria Sur.

Los Planes Estratégicos de Ciudadanía e Integración de 2007-2010 y de 2011-2014 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales se han convertido en el eje vertebrador de las políticas desarrolladas por las Comunidades Autónomas en esta materia. Sin embargo, no son los únicos que conviene reconocer, porque suelen acompañarlos las actuaciones que se desarrollan en la escala local, en la que ejercen sus competencias los ayuntamientos y mancomunidades municipa-

les. Éste es el caso que aquí estudiamos, el de la gestión directa de la diversidad en el ámbito local, tal y como demandan los elevados niveles de inmigración de población foránea en esta zona geográfica, así como los diferenciados procesos de localización espacial de dichos inmigrantes foráneos (inmigrantes laborales en los municipios del Sureste, áreas dormitorio y de servicios, por una parte, e inmigrantes residentes en los municipios turísticos).

El reconocimiento de las acciones públicas en esta escala pone de manifiesto que en los municipios de residentes laborales de Ingenio, Agüimes y Santa Lucía se puede reconocer una cuidada atención a la diversidad en programas y actuaciones para la integración de estos residentes foráneos y en la propia circunstancia de que dichos municipios cuentan en su organigrama con áreas de trabajo destinadas a la solidaridad (Concejalía de Solidaridad en Agüimes, Concejalía de Solidaridad, Servicios Sociales y Deportes en Ingenio, Área de Solidaridad de la Concejalía de Atención Socio-Educativa en Santa Lucía). A modo de ejemplo, este último ayuntamiento desarrolla, desde el año 2008, un programa titulado “Programa de Convivencia Intercultural en la Ciudadanía”, que presta servicios de información a los inmigrantes necesitados de asesoramiento sobre recursos sociales básicos, favoreciendo el acceso a los sistemas de protección social en igualdad de condiciones y que lleva a cabo actividades de sensibilización sobre la realidad de la inmigración entre colectivos sociales del municipio como: colegios, asociaciones de vecinos, colectivos culturales, asociaciones que trabajan con inmigrantes, etc.

En esta misma línea de actuación se enmarca el programa llamado “Trueque cultura”, que materializa la coordinación de las concejalías de Acción Social, Solidaridad y Participación Ciudadana de Santa Lucía, con el objetivo de crear espacios de encuentro e intercambio cultural, mediante un evento que se desarrolla una vez al año y que consiste en formalizar unos espacios de exposición de elementos culturales e identitarios de las diferentes nacionalidades que conviven en el municipio. Muy parecido es también el programa llamado ‘Entretierras: comunidad y cultura’, del Ayuntamiento de Agüimes, que se inició en 2007 y que trabaja sobre todo con mujeres inmigrantes, para facilitar su inserción en el mercado de trabajo y evitar su discriminación por razones de género y origen. Para ello, puso en marcha varias actividades que trabajan esta idea, así como en temas de sensibilización, para fomentar la interculturalidad y mejorar la convivencia en el municipio.

Por otra parte, la Mancomunidad Intermunicipal del Sureste de Gran Canaria, que agrupa a estos tres municipios, puso en marcha en el año 2011 el programa *Pasos, Capacidades y Destrezas para la Integración*, cofinanciado

por la propia Mancomunidad y por el Ministerio de Trabajo e Inmigración. Este programa tiene como finalidad reforzar el trabajo que apuesta por una integración en su aceptación más amplia, con unas líneas concretas de trabajo como la economía social, la sensibilización y la formación, y de manera transversal en todas estas la participación y la comunicación, con un metodología de carácter participativo. En síntesis, iniciativas de muy variado tipo, desde jornadas, programas o servicios concretos... que ponen de manifiesto la necesaria intervención pública para fomentar una convivencia adecuada, con una atención precisa hacia las poblaciones latinoamericanas y africanas, las de mayor peso en la población foránea de dichos municipios.

Un gran contraste con estas iniciativas se reconoce cuando se analizan las actuaciones desarrolladas en esta materia por los ayuntamientos de los municipios turísticos de la Ciudad Sur: San Bartolomé de Tirajana y Mogán. Pese a que la presencia de residentes foráneos jubilados se ve acompañada por la de residentes laborales de origen europeo y no europeo, como marroquíes, por ejemplo, las actuaciones para fomentar la convivencia o la integración son muy escasas por no decir nulas. En los documentos y página web de dichos ayuntamientos prácticamente no se recoge la palabra inmigración y, por tanto, no podemos señalar ningún tipo de actuación municipal en este campo. Es más, la vocación turística y, de manera secundaria, la preocupación urbanística parecen relegar toda actuación en materia de política social de atención a la diversidad.

7.2. El dispar apoyo institucional y las respuestas asociativas

No es de extrañar que, al margen de las actuaciones institucionales, se produzcan respuestas espontáneas de agrupamiento de los ciudadanos de determinados orígenes mediante la creación de asociaciones, tanto en los municipios que cuentan con programas para la integración como en aquellos otros que no los han puesto en marcha. Las asociaciones cuya sede social se halla en los municipios objeto de nuestro análisis, muchas de ellas con vocación autonómica, y que están recogidas en el catálogo de asociaciones de Canarias como asociaciones referidas a países extranjeros, son las que expresa la tabla 5.

Desde un punto de vista geográfico, el mayor número de ellas corresponde a asociaciones de latinoamericanos y africanos, siendo mucho menor el número de las creadas por residentes europeos y, con un importante valor testimonial, las dos asociaciones de chinos. Se aprecia, además, una especialización en cuanto a las sedes sociales de dichas asociaciones, muchas africanas y latinoamericanas en los municipios del Sureste, especialmente en Sta. Lucía, y las marroquíes o magrebíes en San Bartolomé de Tirajana, así como

las europeas. Las cinco asociaciones de marroquíes o similares, en este último municipio, refuerzan la importancia de los datos de una inmigración también laboral en las áreas turísticas, una realidad social que demanda una atención que no prestan los servicios municipales de los ayuntamientos de la zona. Algo parecido sucede con las asociaciones de residentes europeos, que, en función de los objetivos declarados por sus creadores, más corresponden a clubes de conciudadanos que a asociaciones de defensa de sus derechos.

Tabla 5. Asociaciones de ámbito autonómico con sede social en la Ciudad Sur, referidas a países extranjeros.

Municipio	Denominación
Agüimes	Argentinos en Canarias (ARCAN)
Agüimes	Canarias con Mozambique
Agüimes	Cultural y recreativo Chino - Canaria LIAN XI
Sta. Lucía de Tirajana	Nacional de refugiados y emigrantes ASNAR
Sta. Lucía de Tirajana	Socio-cultural de los inmigrantes mauritanos
Sta. Lucía de Tirajana	Casa de Uruguay
Sta. Lucía de Tirajana	Nigeriana de Gran Canaria
Sta. Lucía de Tirajana	Flor Martiana (Cuba)
Sta. Lucía de Tirajana	Mezquita ASSALAM (La Paz)
Sta. Lucía de Tirajana	Canaria de Costa de Marfil, ACAMARFIL
Sta. Lucía de Tirajana	Espacio Argentino
Sta. Lucía de Tirajana	Paraguay ROGA – Casa paraguaya en Canarias
Sta. Lucía de Tirajana	Ghana Youth Association Canarias
Sta. Lucía de Tirajana	Cultural Ritmo y Tradiciones del Perú
Sta. Lucía de Tirajana	Tabital Pulaagu (Senegal)
S. Bartolomé de Tirajana	Canario Magrebí
S. Bartolomé de Tirajana	Centro Suizo de Maspalomas
S. Bartolomé de Tirajana	Chinos en Canarias (JIANALAI HUAQIO HUAREN (IEHUI)
S. Bartolomé de Tirajana	Islámica La Meca del Archipiélago Canario
S. Bartolomé de Tirajana	Foro Europeo Islámico por la Democracia y el Desarrollo
S. Bartolomé de Tirajana	Neerlandesa Canaria NVC
S. Bartolomé de Tirajana	Hispano-Marroquí *TWIZA*
S. Bartolomé de Tirajana	Casa Canario-Marroquí
S. Bartolomé de Tirajana	Húngaros en Canarias, PULI
Mogán	Club Noruego de Gran Canaria

Fuente: Elaboración propia.

A tenor de lo dicho, parece producirse una disociación entre la presencia de importantes comunidades de inmigrantes retirados y la necesaria atención a estos colectivos que debiera prestarse desde las instituciones locales, de forma que la tendencia a la autoexclusión residencial de los grupos de nórdicos, suecos, alemanes o británicos, por citar algunos ejemplos ya mencionados, se refuerza con la propia inactividad de las corporaciones municipales en la atención a estos colectivos, como si se tratara de turistas más que de auténticos residentes, con sus correspondientes obligaciones y derechos.

8. CONCLUSIONES

Con el desarrollo del turismo de masas, surge un nuevo tipo de ciudad en España, la ciudad turística, en la que la producción y el consumo turístico son los fundamentos de organización. Este tipo de ciudad presenta aspectos morfológicos y estructurales diferenciados e inherentes a su propia funcionalidad. Entre ellos cabe citar una clara separación de los usos turístico y residencial en los esquemas de planificación y una forma urbana en la que pierde importancia el espacio público. De igual modo que su espacio edificado no reproduce los patrones que cabe reconocer en la ciudad industrial y de servicios, su espacio social presenta particularidades que son también producto de la compleja movilidad humana que en ellas se registra. Lo más característico es la yuxtaposición de turistas, población trabajadora e inmigrantes residenciales, con la presencia de unas elevadas tasas de aloctonía.

La importancia y la diversidad de la movilidad en las áreas turísticas crea un espacio social propio, con peculiares relaciones sociales, espacio en el que la propia naturaleza de los diferentes flujos y la planificación del espacio urbano-turístico genera lugares en los que la segregación residencial puede estar presente y, en ocasiones, ser muy acusada, con la creación de espacios reservados y de autoexclusión.

Pues bien, el proceso de rápido crecimiento inmobiliario experimentado desde mediados de los noventa en España, en el que la demanda extranjera de primera y segunda residencia ha sido significativa, ha acusado una cierta segregación en el espacio edificado y social de la ciudad turística.

El Área Urbana Gran Canaria Sur es un ejemplo representativo de esta nueva realidad urbana. En algunos aspectos, como en la segregación de usos, se la podría considerar como un hiperarquetipo, dada la clarísima tendencia de su planificación urbana hacia la generación de un espacio

turístico diferenciado. Desde un punto de vista social, en ella conviven diferentes nacionalidades, si bien, lo más característico es la segregación espacial de algunas de ellas y, especialmente, de los europeos del centro y norte del continente.

Dicha segregación se vincula con distintos modelos de localización residencial en función de la nacionalidad, unos más concentrados (noruegos, suecos, chino, etc.) y otros más dispersos (argentinos, colombianos, rumanos, marroquí, etc.) y cada uno con una impronta espacial diferenciada. De igual modo, se han apuntado como principales factores de estos modelos la existencia de un mercado internacional de la vivienda muy segmentado, el proceso histórico de conformación del espacio construido, marcado por la presencia de diferentes impulsos inversores procedentes de diferentes países y la propia naturaleza de la inmigración residencial, tendente a conformar espacios recreados, alejados de la realidad local.

La presencia de este espacio social tan heterogéneo, que se ha conformado básicamente en los últimos quince años, ha motivado distintas iniciativas desde la nueva estructura descentralizada de gobernanza y, sobre todo, por parte de las corporaciones municipales y de la sociedad civil. Sin embargo, lo paradójico es que, en aquellos municipios donde se detectan situaciones más claras de segregación, los turísticos de Mogán y San Bartolomé de Tirajana, no se han puesto en marcha dichas actuaciones. Es probable que ello se deba a que la autoexclusión de los europeos del norte y centro del continente no la perciben los gestores locales de los municipios turísticos como un problema, otorgando toda su atención a la gestión urbanística, identificando sus necesidades con esta sola dimensión. Estas circunstancias contrastan con las políticas sociales desarrolladas en los municipios residenciales con respecto a otros colectivos de extranjeros, migrantes laborales. En ellos se desarrolla un número considerable de acciones que tratan de superar los problemas de integración que representa la convivencia de personas de dispar procedencia.

En síntesis, hay una clara desatención al proceso de segregación de la ciudad turística. La inacción de los gestores públicos resta valor a las iniciativas de cohesión social, impide que se prevenga la aparición de fórmulas aún más segregadas (*gated communities*) o que surjan conflictos entre la comunidad local y los grupos de residentes extranjeros.

9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y OTRAS LECTURAS

- BAYONA i CARRASCO, J. (2007): "La segregación residencial de la población extranjera en Barcelona: ¿Una segregación fragmentada?". *Scripta Nova*, vol. XI, nº 235. Disponible en <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-235.htm>
- BENSON, M. y O'REILLY, K. (2009): "Migration and the search for a better way of life: a critical exploration of lifestyle migration". *The Sociological Review*, 57(4), 608-625.
- BROWN, L.A. y CHUNG, S.Y. (2006): "Spatial segregation, segregation indexes and the geographical perspective". *Population, Space and Place*, nº 12, 125-143.
- D'ANDREA, A. (2010): "Cosmopolitanism and ethnocentrism in lifestyle migration: conceptualizing expatriate subjectivities" en *Conference "Theorizing Lifestyle Migration"*. CSIC.
- DOMÍNGUEZ MUJICA, J., PARREÑO CASTELLANO, J.M. y DÍAZ HERNÁNDEZ, R. (2010): "Inmigración y ciudad en España: integración versus segregación socio-territoriales". *Scripta Nova*, vol. XIV, nº 331 (50). Disponible en <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-50.htm>
- DOMÍNGUEZ MUJICA, J., GONZÁLEZ PÉREZ, J. y PARREÑO CASTELLANO, J.M. (2011): "Tourism and human mobility in Spanish Archipelagos". *Annals of Tourism Research*, nº 38 (2), 586-606.
- FERRER RODRÍGUEZ, A. y NIETO CALMAESTRA, J.A. (2011): "Pautas de localización de la inmigración marroquí en las ciudades andaluzas" en *XII Congreso de la población española*. Departamento de Geografía Humana de la UB y Grupo de Población de la AGE.
- FRIEDRICH, K., KAISER, C. y BUCK, C. (2004): "Entornos de vida socioespaciales y tramas sociales de los emigrantes retirados alemanes en España: los ejemplos de Mallorca y la Costa Blanca" en RODRÍGUEZ, V., CASADO-DÍAZ, M.A. y HUBER, A. (eds.), *Migración internacional de retirados en España*. Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 241-262.
- GALLEGU RANEDO, C. (2003): *La inmigración africana en Zaragoza. Espacio, discurso y memoria de los procesos migratorios en Aragón*. Departament d'Antropologia Social i Filosofia de la Universitat Rovira i Virgili. Disponible en <http://ldei.ugr.es/cddi/uploads/tesis/GalleguRanedo2001.pdf>
- HUETE, R. y MANTECÓN, A. (2011): "Introducción: sobre la construcción social de los lugares" en MAZÓN, T., HUETE, R. y MANTECÓN, A. (eds.), *Construir una nueva vida. Los espacios del turismo y la migración residencial*. Santander. Milrazones, 11-19.

- LORA-TAMAYO D'OCON, G. (2003): "Evolución reciente y perfil de la población extranjera en Madrid". *Migraciones*, nº 13, 7-59.
- MALHEIROS, J. (2002): "Ethnic-cities: residential patterns in the Northern European and Mediterranean Metropolises. Implications for Policy Design". *International Journal of Population Geography*, 8, 107-134.
- MARTORI, J. y HOBBERG, K. (2004): "Indicadores cuantitativos de segregación residencial. El caso de la población inmigrante en Barcelona". *Scripta Nova*. vol. VIII, nº169. Disponible en <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-169.htm>
- OCAÑA OCAÑA, C. (2005): "Microanálisis sociodemográfico de espacios urbanos". *Boletín de la A.G.E.*, nº 40, 5-34.
- O'REILLY, K. (1995): "A new trend in European migration: contemporary British migration to Fuengirola, Costa del Sol". *Geographical Viewpoint*, 23, 25-36.
- O'REILLY, K. (2000): *The British on the Costa del Sol. Transnational identities and local communities*. London and New York: Routledge. 187 p.
- PARREÑO CASTELLANO, J.M. (2002): "El proceso de urbanización del espacio turístico" en HERNÁNDEZ LUIS, J.A. y PARREÑO CASTELLANO, J.M. (coord.), *Evolución e implicaciones del turismo en Maspalomas Costa Canaria*. Las Palmas de Gran Canaria: Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana, 71-101.
- PARREÑO CASTELLANO, J. y DOMÍNGUEZ MUJICA, J. (2008): "Extranjería y diferenciación residencial en Canarias: la perspectiva del microanálisis espacial". *Investigaciones Geográficas*, nº 45, 163-202. Disponible en <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/12747>.
- PARREÑO CASTELLANO, J.M., DÍAZ HERNÁNDEZ, R. y DOMÍNGUEZ MUJICA, J. (2011): "Crecimiento turístico-residencial y modelos autonómicos de ordenación territorial y turística en España" en *XXII Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles*, Asociación de Geógrafos Españoles, Colegio de Geógrafos y Universidad de Alicante.
- VONO, D. y BAYONA i CARRASCO, J. (2011): "Latinoamericanos en las grandes ciudades españolas. Concentración y segregación en el territorio" en *XII Congreso de la población española*. Departamento de Geografía Humana de la UB y Grupo de Población de la AGE.
- WILLIAMS, A.M. y HALL, C. M. (2002): "Tourism, migration, circulation and mobility" en HALL, C.M. y WILLIAMS, A.M. (eds.), *Tourism and Migration. New relationships between production and consumption*. London: Kluwe Academic Publishers, 1-52.
- WONG, D.W. (2005): "Formulating a general spatial segregation measure". *The Professional Geographer*, 57 (2), 285-294.

SEGREGACIÓN RESIDENCIAL DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA EN CIUDADES MEDIAS DE LA CATALUÑA NO METROPOLITANA*

Santiago Roquer Soler
Universitat Rovira i Virgili
santiago.roquer@urv.cat

Joan Alberich González
Universitat Rovira i Virgili
joan.alberich@urv.cat

José Ignacio Muro Morales
Universitat Rovira i Virgili
joseignacio.muro@urv.cat

Palabras clave: Segregación, Cataluña, población extranjera, ciudades medias, condiciones de la vivienda.

1. PRESENTACIÓN Y OBJETIVOS

El objetivo del presente trabajo es analizar, cuantificar y valorar el fenómeno de la segregación residencial de la población de nacionalidad extranjera en varias ciudades de la Cataluña no metropolitana.

Como se verá en el breve repaso al estado de la cuestión que sigue a estas líneas, se trata de una temática de estudio de larga tradición en ciencias sociales, especialmente en geografía y sociología, que adquiere aún mayor impor-

.....
* Este texto se enmarca en el proyecto de investigación **Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2012). Dinámicas, procesos y políticas**, financiado por el Plan Nacional de Investigación I+D+i del Ministerio de Economía y Competitividad para el período 2010-2013 (Código: CSO 2009-11261-(Subprograma GEOG)).

tancia en nuestro país a raíz del gran crecimiento demográfico –que algunos autores han calificado como *boom*– que ha experimentado España, y, especialmente, nuestras ciudades en el último decenio. Sin embargo, la mayoría de los estudios se han centrado en las ciudades principales y en su entorno metropolitano más cercano –en el caso catalán, Barcelona y parte de los municipios de su conurbación–, aunque la intensidad del proceso de dicho crecimiento es, o ha sido, similar en otras ciudades no metropolitanas de tamaño medio.

En este hecho reside, precisamente, una de las principales aportaciones del presente artículo: el estudio de casos no metropolitanos, con el análisis de la situación en seis ciudades o conurbaciones medias catalanas, como son los conjuntos formados por las ciudades de Tarragona, Reus, Lleida, Girona-Salt-Sarrià de Ter,¹ Tortosa y Vic, situadas fuera del área metropolitana de Barcelona y, por este motivo, con dinámicas poblacionales y sociales propias. Téngase en cuenta, por ejemplo, que estas ciudades tienen una larga historia detrás, de manera que sus cascos históricos suelen ser mucho más extensos que los que podemos encontrar en las ciudades del entorno de Barcelona, con la excepción de la capital, claro está. El centro histórico de estas poblaciones puede ser así un importante ámbito de recepción de población inmigrada, algo que también ocurre en Barcelona pero que difícilmente puede darse en las otras ciudades de su conurbación. Al mismo tiempo, son conjuntos urbanos que crecieron notablemente en los decenios sesenta y setenta gracias a la inmigración española, de manera que en ellos se crearon también polígonos residenciales periféricos para alojar a la población de menor capacidad adquisitiva y a donde puede haber ido a parar también una parte de la población extranjera.

Señalábamos con anterioridad que el objetivo fundamental del trabajo es el análisis de la segregación residencial de la población extranjera en estas ciudades. Ahora bien, este análisis se hará para el conjunto de esta población, pero también por grandes grupos nacionales, tal como se verá más adelante. El objetivo de esta división es ver si existen diferencias significativas en función de los diversos grupos nacionales, tal como ya se ha verificado en las grandes ciudades, donde la mayor segregación suele corresponder a los colectivos africanos, tanto del norte como subsaharianos.

El otro elemento innovador de la propuesta realizada es el análisis de la relación entre la localización diferencial de los diferentes colectivos nacionales con las características de las viviendas donde residen, con el objetivo

.....
¹ Aunque se trata de tres municipios independientes, forman un único conjunto urbano continuo, lo que hace recomendable su tratamiento como una única realidad urbana desde el punto de vista funcional.

de determinar hasta qué punto las diferencias de localización observadas no responden únicamente a cuestiones geográficas en función del origen de la población sino a una cierta estratificación social o a otras variables como por ejemplo un mayor rechazo de la población autóctona, el tipo de actividad económica desarrollada mayoritariamente por los distintos colectivos nacionales, o el deseo o la mayor facilidad de encontrar alojamiento junto al propio grupo étnico o nacional instalado previamente en un determinado barrio.

Finalmente, el artículo realiza una valoración de los posibles impactos que una actuación política concreta, como es el caso de la llamada *Llei 2/2004 de barris i àrees urbanes que requereixen atenció especial* –conocida popularmente como *Plan de Barrios*– de la Generalitat de Catalunya, puede tener sobre la mejora de las condiciones de habitabilidad de ciertos sectores de los núcleos urbanos estudiados y, por ende, sobre los niveles de segregación residencial.

2. ANTECEDENTES. BREVE ESTADO DE LA CUESTIÓN

La irrupción de la inmigración extranjera a partir de la segunda mitad de los años noventa y el primer decenio del siglo actual ha vuelto a poner de actualidad los estudios sobre la diferenciación del espacio social en nuestras ciudades. Éstos tuvieron un auge considerable durante el periodo de la explosión urbana de los años sesenta y setenta del siglo pasado, ligado, como es sobradamente conocido, a la inmigración interior procedente de las zonas rurales, de modo que los temas estudiados se basaron esencialmente en indicadores sociales y demográficos, tales como la edad, el nivel de estudios, la profesión, otras variables socioprofesionales, etc., mientras que la nacionalidad apenas se consideraba, por su bajísimo número.² Sin embargo, el foco de interés ha cambiado con la masiva llegada de inmigración exterior, de manera que hoy en día el estudio de la población inmigrada procedente del exterior –sea a través de la nacionalidad, sea a partir del dato del país de nacimiento– ha cobrado una relevancia considerable en los estudios sobre inmigración en las áreas urbanas. Dentro de este marco general, cobra una gran importancia el de la desigual distribución de esta población en nuestras ciudades. Como ha señalado recientemente el demógrafo Andreu Domingo, «*Nuestras miradas se volvieron entonces [se refiere a principios del presente siglo] hacia Estados Unidos, redescubriendo la Escuela de Chicago. Disponer con regularidad del de-*

.....
² Ciertamente, el Censo y el Padrón permitían utilizar el lugar de nacimiento (en referencia a la inmigración interior claro está) como una variable significativa en los estudios sociales urbanos, pero su uso fue bastante escaso.

talle inframunicipal nos brindaba la posibilidad de analizar la segregación y la concentración... de perdernos en la búsqueda fascinada del ghetto, que cautivó rápidamente la mente de políticos y científicos» (Domingo, 2011: 451).

De modo breve, vamos a repasar en este apartado las principales aportaciones que sobre esta temática se han hecho en Cataluña en el periodo reciente, coincidiendo con el importantísimo crecimiento de la población extranjera a lo largo de los dos últimos decenios. En efecto, según datos del Padrón de habitantes de 1996 vivían en Cataluña 98.035 extranjeros que representaban tan sólo el 1,6 % de la población total. A partir de este momento asistimos a un crecimiento elevadísimo de esta población, de manera que al finalizar el año 2008, la cifra de extranjeros censados en la comunidad catalana era de 1.189.279 personas, lo que supone el 15,9 % de la población total. Evidentemente, un proceso de esta naturaleza tan intenso cuantitativamente y tan interesante cualitativamente ha suscitado el máximo interés por parte de la comunidad científica, de manera que son cientos los estudios que han abordado esta temática desde diversos puntos de vista y a partir de las visiones y aportaciones de las diferentes ciencias sociales.

El principal objetivo de esta investigación es conocer si la distribución de la población extranjera es más o menos homogénea en el espacio urbano, o, por el contrario, tiende a concentrarse en determinados barrios o zonas, dando lugar a la aparición de procesos de segregación espacial y de formación de *ghetos*.

Como es sobradamente conocido, estos fenómenos empezaron a ser estudiados en las grandes ciudades norteamericanas desde los años 20 y 30 del siglo pasado, y a través de diversas escuelas y con sucesivas aportaciones metodológicas se han extendido hasta nuestros días. De acuerdo con esta tradición de trabajo en grandes espacios urbanos, resulta hasta cierto punto lógico que haya sido la ciudad de Barcelona y su área metropolitana el ámbito geográfico casi único en el que hasta el momento se han centrado los estudios de segregación de la población extranjera en Cataluña, olvidando sin embargo la existencia fuera del espacio metropolitano de un rico tejido de ciudades medias y pequeñas, donde el crecimiento por inmigración ha sido tanto o más intenso que en Barcelona, y con un tamaño suficientemente grande y una estructura urbana suficientemente contrastada como para que los fenómenos de segregación y distribución desigual de la población sean motivo más que interesante de estudio. Téngase en cuenta a este respecto que la población extranjera residente fuera de la Región Metropolitana de Barcelona, era a 1 de enero de 2009, de 454.000 personas, que a su vez representaban el 18,7 % de la población, un valor por cierto superior a la media catalana. Evidentemente,

esta población extranjera se encuentra en casi todos los municipios, pero sin duda una parte considerable se localizan en ciudades medias como las que se consideran en el presente estudio.

Dos grupos de investigadores son los que de manera prioritaria se han centrado hasta el momento en el tema de la segregación residencial de la población extranjera en Cataluña. Por un lado aparece el grupo liderado por Andreu Domingo y especialmente su discípulo Jordi Bayona y diversos colaboradores de ambos. Se trata de especialistas en demografía y en geografía humana. Destaca, en primer lugar, la tesis doctoral de Bayona, dirigida por Andreu Domingo (Bayona, 2006), a partir de cuyos resultados y también mediante investigaciones posteriores, Bayona y otros colaboradores han publicado diversos estudios en revistas tales como *Migraciones* (Bayona, Domingo y López, 2004) *Documents d'Anàlisi Geogràfica* (Bayona y Blanco, 2004), *Cuadernos de Geografía* (Bayona y Domingo, 2005), *Scripta Nova* (Bayona, 2007a) y *Treballs de la Societat Catalana de Geografia* (Bayona, 2007b).

El segundo grupo está formado por investigadores de la Universidad de Vic pertenecientes a la Facultad de Empresa y Comunicación. Los resultados de sus investigaciones han sido difundidos principalmente a través de la Fundació Jaume Bofill (Martori y Hoberg 2008a), la revista *Scripta Nova* (Martori y Hoberg 2004 y 2008b) y la revista chilena *EURE* (Suriñach, Martori y Hoberg, 2006).

Ambos grupos presentan notables coincidencias en cuanto a la temática, el ámbito de estudio y la metodología, aunque también existen diferencias significativas. Ya hemos señalado su predilección por la ciudad de Barcelona, ámbito casi único en el caso de Bayona, mientras que Martori y Hoberg han extendido su análisis hacia la zona metropolitana y han hecho incursiones sobre ciudades ajenas al Área Metropolitana de Barcelona, como las de la comarca de Osona donde está ubicada la Universidad de Vic.³ La sección censal es la división interna que se utiliza mayoritariamente, aunque Bayona emplea en ciertos estudios otras divisiones territorialmente más extensas, propias de la ciudad de Barcelona, como la «Zona Estadística Gran» (con 38 unidades) y la «Zona de Recerca Petita», que se compone de 248 unidades (Bayona, 2007a).

De modo independiente de los dos grupos mencionados, aunque con algunas colaboraciones con Martori y Hoberg, cabe citar también aquí al sociólogo Arkaitz Fullaondo, cuyo texto más interesante es su tesis doctoral defendida en la Universidad Politécnica de Cataluña en 2008 dentro del Centro

.....
³ En ocasiones son documentos científico técnicos no publicados de difícil consulta.

de Política de Suelo y Valoraciones (Fullaondo, 2008a).⁴ La tesis está centrada también en la ciudad de Barcelona y su área metropolitana. Presenta, como en los estudios de los otros grupos, una vertiente de análisis cuantitativo, con el uso de indicadores tradicionales y además se adentra en el análisis factorial mediante la utilización del cálculo de componentes principales que hace posible relacionar 42 variables de cada sección censal estudiada hasta fijar un cluster que permite agrupar las secciones censales en función de su semejanza socio-residencial. Pero quizás el aspecto más original del trabajo de Fullaondo desde el punto de vista metodológico es la utilización de técnicas cualitativas, en concreto las llamadas «entrevistas en profundidad» que le permiten establecer el grado de segregación sociológica, entendida como la falta de relación entre la población autóctona y la población inmigrada, de modo que puede no haber segregación geográfica y si sociológica.

Por lo que respecta a la población objeto de estudio, todos los trabajos subdividen al conjunto de la población extranjera en grupos más pequeños, de una sola nacionalidad en unos casos o de agrupaciones más o menos homogéneas en otros, con la finalidad de observar y explicar las diferencias, a menudo muy acusadas, de distribución de estos colectivos.

Desde el punto de vista de la metodología de análisis, se utilizan en primer lugar los indicadores clásicos formulados por Duncan, en concreto los índices de segregación y de disimilitud (Duncan y Duncan, 1955), que, como es sabido, arrojan un valor medio del grado de segregación de cada colectivo estudiado para el conjunto de la ciudad, y también algún indicador de carácter espacial como el cociente de localización. Martori y Hoberg, siguiendo a Massey y Denton (1988), añaden algunos otros indicadores que pertenecen a 5 tipos: los de igualdad ya señalados, de exposición, de concentración, de agrupación y de centralidad. Mediante las nuevas técnicas de la estadística espacial y el uso de los SIG, Martori y Hoberg plantean la detección de clusters espaciales, entendiéndose éstos como «zonas urbanas donde existe una proporción alta de población inmigrante» (Martori y Hoberg, 2008a), dando por lo tanto un componente espacial más rico y más riguroso que el que ofrecían los indicadores clásicos. También desde la estadística espacial, y con la misma preocupación por la componente espacial, Bayona (2007b) se plantea obtener «áreas de concentración de población de nacionalidad extranjera», utilizando para ello no sólo la nacionalidad sino otras variables asociadas a ella, mediante el empleo de los microdatos del Censo de 2001. El resultado final de pro-

.....
⁴ El Centro esta dirigido por el Dr. Josep Roca y en él existe una línea de investigación sobre Inmigración y vivienda cuya investigadora principal es la Dra. Pilar García Almirall.

ceso permite, al igual que con el método utilizado por Martori y Hoberg, ver la asociación de secciones censales que forman clusters con valores similares en las variables estudiadas, de manera que se fijan una serie de características asociadas a la concentración espacial de la población extranjera.

En algunos de los trabajos señalados se buscan establecer las relaciones entre los fenómenos de segregación y de concentración de la población extranjera con otros indicadores demográficos, en ocasiones con características del hogar y también con determinadas características de la vivienda, a partir de los datos del Censo de 2001, ya que se considera a esta como un factor esencial de la distribución de la población dentro de la ciudad. Señalemos, por último, que los estudios más recientes acostumbran a comparar los resultados actuales con los de unos años antes, a fin de conocer de qué modo la antigüedad del fenómeno migratorio puede modificar, y más en concreto aminorar, la segregación residencial de la población extranjera.

En resumen, Barcelona, y en general la grandes ciudades españolas, cuentan con una amplia bibliografía sobre la distribución residencial de la población extranjera. Pero como indicaba la relatora de la ponencia titulada «Inmigración extranjera y espacios urbanos» del *Congreso de Población Española* celebrado en Barcelona en 2010, «[...] no hay trabajos sobre ciudades catalanas con excepción de Barcelona y su área metropolitana» (Domínguez, 2011: 472). Evidentemente la autora se refiere únicamente a las comunicaciones presentadas en dicho congreso, pero, al menos por lo que refiere al tema de la distribución de la población extranjera, cobra un carácter mucho más general, de manera que nuestro trabajo pretende cubrir, aunque sea de un modo parcial, esta carencia.

3. ALGUNOS APUNTES METODOLÓGICOS PREVIOS

Antes de presentar los resultados obtenidos, se considera interesante dedicar un breve apartado –el presente– de contenido metodológico en el que se defina el concepto analizado, los indicadores utilizados en su medición, el ámbito geográfico seleccionado, el origen de los datos estadísticos utilizados y los colectivos nacionales estudiados.

3.1. Definiciones previas e indicadores de segregación utilizados

En vista al desarrollo del presente artículo, se entiende por *segregación residencial* el grado de desigualdad en la distribución territorial de la po-

blación según su lugar de residencia entre distintas zonas (Martori y Hoberg, 2008a: 25). Así, de las distintas dimensiones que el concepto engloba, aquí tan solo se analizará la llamada *igualdad* en la segregación, es decir, la sobrerrepresentación o la subrepresentación de uno o más grupos –en nuestro caso definidos a partir de la nacionalidad– dentro de las unidades espaciales analizadas: un grupo de población se considerará segregado si se encuentra desigualmente repartido en el espacio urbano. Por ejemplo, si un grupo representa el 15 % del total de la población de un municipio, no existirá segregación si en cada una de sus divisiones internas –en este caso, las secciones censales– existe este mismo porcentaje de población del colectivo analizado. En cambio, cuanto más lejos se encuentre este porcentaje, mayor será su segregación territorial.

Concretamente, se han calculado tres indicadores clásicos de segregación residencial:

- *Índice de segregación (IS)*. Elaborado por Duncan y Duncan (1955a, 1955b), mide la distribución de un colectivo de población en el espacio urbano, teniendo en cuenta la diferencia entre la proporción de individuos del grupo analizado (o grupo minoritario) y la proporción del resto de población en cada sección:⁵

$$IS = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n \left| \frac{x_i}{X} - \frac{t_i - x_i}{T - X} \right| \quad 0 \leq IS \leq 1$$

El indicador toma valores entre 0 y 1, donde 0 representa una distribución exactamente igualitaria (en todas las secciones hay la misma proporción de los dos grupos de población analizados) y 1 la segregación máxima, pues ambos grupos no coinciden en el espacio (Bayona, 2007a). En términos porcentuales, el indicador puede interpretarse como el porcentaje de población del grupo analizado que debería cambiar de residencia para obtener una distribución igualitaria (Martori y Hoberg, 2008a: 31).

⁵ El significado de la nomenclatura utilizada es el siguiente: n número de secciones del municipio; t_i población total de la sección i ; T población total del municipio; x_i población del grupo X en la sección i ; X población total del grupo X en el municipio; y_i población del grupo Y en la sección i ; Y población total del grupo Y en el municipio.

- *Índice de disimilitud (ID)*. El indicador de disimilitud (Duncan y Duncan, 1955a, 1955b) se diferencia del anterior en el hecho que compara dos grupos, y no un grupo con el resto como en aquél caso:

$$ID = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n \left| \frac{x_i}{X} - \frac{y_i}{Y} \right| \quad 0 \leq ID \leq 1$$

Los valores mínimo y máximo que pueden tomar el indicador son, respectivamente, 0 y 1, donde el primero muestra una distribución igualitaria del colectivo analizado dentro del municipio y el segundo, la máxima segregación. En términos porcentuales indica, igualmente, el número de habitantes que debería cambiar de sección censal para conseguir una distribución igualitaria en todo el municipio de los dos grupos comparados.

- *Cociente de localización (CL)*. El cociente de localización relaciona la proporción de población de un grupo en un espacio determinado con el del conjunto del municipio (Bayona, 2007a):

$$CL = \frac{(x_i / t_i)}{(X / T)}$$

De los tres indicadores, el cociente de localización es el único que proporciona un valor distinto para cada una de las secciones censales –en los dos casos anteriores, se obtiene un único valor para el conjunto del municipio–, de modo que será el indicador utilizado en la representación cartográfica de la segregación residencial en los municipios seleccionados.

3.2. El ámbito geográfico seleccionado: la Cataluña no metropolitana

Como se refleja en el título del artículo, el ámbito territorial del análisis está conformado por varios municipios de la Cataluña no metropolitana, por ser un territorio poco estudiado en el análisis de la segregación territorial en Cataluña, muy centrado en la ciudad de Barcelona y su entorno metropolitano, como ha quedado reflejado en el estado de la cuestión.

Así, son seis los municipios o conurbaciones urbanas elegidas (Tarragona, Reus, Lleida, Girona-Salt-Sarrià de Ter, Tortosa y Vic) (Figura 1), que tienen

en común varias características: *a*) su marcado carácter urbano, con atractivo laboral y funciones administrativas propias de su condición de cabecera comarcal (y provincial en algunos casos); *b*) una población similar (entre los 100.000 y los 150.000 habitantes, excepto en los casos de Tortosa y Vic, por debajo de los 50.000), *c*) un porcentaje de población extranjera superior a la media catalana (en 2009 más del 15 % en todos los casos) y *d*) son municipios que han obtenido subvenciones dentro del programa de regeneración urbana integral de la Generalitat de Catalunya, que incluye, entre otras, medidas para la rehabilitación de las viviendas.

Figura 1. Localización de las ciudades catalanas no metropolitanas estudiadas.



Fuente: Elaboración propia.

Como el objetivo del trabajo es analizar la segregación interna en estas ciudades y conurbaciones urbanas, se ha utilizado como unidad territorial de análisis las llamadas secciones censales, unidades mínimas de información es-

tadística recogida en censos y padrones de población. Aunque la creación y la supresión de secciones censales por parte del ayuntamiento correspondiente es un proceso hasta cierto punto arbitrario, todas las secciones censales deben cumplir con una característica determinada: un mínimo de 500 electores y un máximo de 2.000, por lo que, a pesar de su distinta superficie, se encuentra relativamente homogeneizada su dimensión poblacional y, por tanto, es posible establecer comparaciones relativas con facilidad.

3.3. Origen y naturaleza de los datos estadísticos utilizados y de los colectivos analizados

El estudio de la segregación planteado se basa en los datos de población recogidos en el *Padrón Municipal de habitantes* que el Instituto Nacional de Estadística (INE) publica anualmente con fecha de referencia a 1 de enero. En nuestro caso, se han utilizado los referentes a 1 de enero de 2009, por ser los últimos datos disponibles a escala inframunicipal en el momento de redactar estas líneas (agosto de 2011) y porque, hasta cierto punto, marcan el fin del gran crecimiento de la población extranjera en nuestro país del que hablábamos en la presentación.

En la publicación en su web (www.ine.es) de los datos de población en cada una de las secciones censales, el INE distingue hasta 37 nacionalidades distintas. Sin embargo, dicho número de nacionalidades ha sido reducido a 10 mediante su agrupación, con el doble objetivo de, en primer lugar, agilizar el análisis; y, en segundo lugar, asegurar un número representativo de cada colectivo en el conjunto municipal mediante la agrupación de las nacionalidades con un número menor de representantes. Además de la población de nacionalidad española, se han estudiado los siguientes conjuntos nacionales: Marruecos y Argelia, resto de África, Rumanía y Bulgaria, resto de la Unión Europea, Europa no comunitaria, países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú), resto de América, China, Pakistán y resto de Asia y Oceanía.

Finalmente, para conocer las características de las viviendas se han utilizado los datos del último *Censo de Población y Viviendas*, igualmente elaborado por el INE, correspondiente al año 2001, aún siendo conscientes de la antigüedad de los datos.⁶ Con todo, esta operación censal creemos que refleja de manera comparada las condiciones del espacio residencial en el momento inicial de crecimiento de la población extranjera.

.....
⁶ Debido a su periodicidad decenal, se trata del último censo realizado en España, a la espera del próximo inicio del trabajo de campo del censo de población y viviendas del año 2011.

3.4. Representación cartográfica y estadística de los resultados

En la representación gráfica de los resultados obtenidos, y teniendo en cuenta que el objetivo es la diferenciación territorial del lugar de residencia según la nacionalidad de la población, se ha otorgado un protagonismo especial a la plasmación cartográfica de dichas diferencias.

Por ello, una tarea previa a la representación de los resultados ha sido la creación de las correspondientes bases cartográficas con detalle de las secciones censales de cada uno de los municipios y aglomeraciones urbanas estudiadas con representación de su situación a 1 de enero de 2009. En este sentido ha sido especialmente útil la aplicación *Cartociudad* del Instituto Geográfico Nacional,⁷ disponible en Internet, de donde se han exportado las distintas bases al programa de cartografía temática Mapviewer, con el que se han elaborado los mapas que ilustran el presente trabajo.

Por su parte, en los casos en que la información no presenta la correspondiente desagregación territorial, sino que únicamente está disponible para el municipio en su conjunto, se han utilizado simples tablas-resumen con los correspondientes datos estadísticos.

4. RESULTADOS

Como se ha comentado en la presentación, el trabajo es eminentemente práctico y se basa en la aplicación de los distintos indicadores de segregación residencial a los ámbitos territoriales seleccionados, siendo la interpretación de los resultados obtenidos el objetivo principal de este apartado. Sin embargo, se ha creído conveniente que previamente, a modo de diagnosis, se haga una breve radiografía de la población extranjera (volumen, principales nacionalidades, etc.) en cada uno de los municipios seleccionados. Finalmente, este apartado de resultados se completa con el estudio de la relación entre la localización geográfica de la población extranjera y las dotaciones de las viviendas donde reside y todo ello en el contexto de la legislación catalana al respecto.

4.1. Volumen y distribución territorial de la población extranjera

Debido al reciente proceso de llegada de población de nacionalidad extranjera –que, a grandes rasgos, obedece a la bonanza económica de nuestro

⁷ <www.cartociudad.es/visor> (Consulta: 11 de agosto de 2011). Agradecemos la colaboración de María Clara López Corts, estudiante de geografía, en la elaboración de la base estadística y cartográfica de este trabajo.

país en la última década hasta el advenimiento de la actual crisis y a una cierta estructura demográfica favorable a la inmigración internacional de mano de obra–, el volumen total de población de nacionalidad no española se situaba en Cataluña, a fecha de 1 de enero de 2009, en el 15,9 % del total, casi cuatro puntos porcentuales más que en conjunto español (12,1 %).

Como se acaba de comentar, se trata, *grosso modo*, de una migración de tipo económico, y, por este motivo, demográficamente joven y principalmente urbana. Por ello, no es de extrañar que el mayor volumen de población extranjera –y, en términos generales, las mayores proporciones– presente cierta correlación con el tamaño municipal, siendo la ciudad de Barcelona (17,5 % de su población total) y sus municipios más cercanos (l'Hospitalet de Llobregat, 22,8 %; Santa Coloma de Gramenet, 21,6 %; Cornellà de Llobregat, 17,3 %) los mayores núcleos receptores de nueva población.

Pero esta dinámica no es exclusiva de la región metropolitana de Barcelona sino que, en realidad, es compartida por los principales núcleos urbanos –no metropolitanos– del país. Así, los seis núcleos urbanos analizados en este artículo superan, todos, la media catalana mencionada anteriormente, tal como refleja la tabla 1. Son especialmente relevantes los casos de Vic y del conjunto Girona-Salt-Sarrià de Ter, donde uno de cada cuatro residentes es de nacionalidad extranjera.⁸

Tabla 1. Población según nacionalidad (española/extranjera). 1 de enero de 2009.

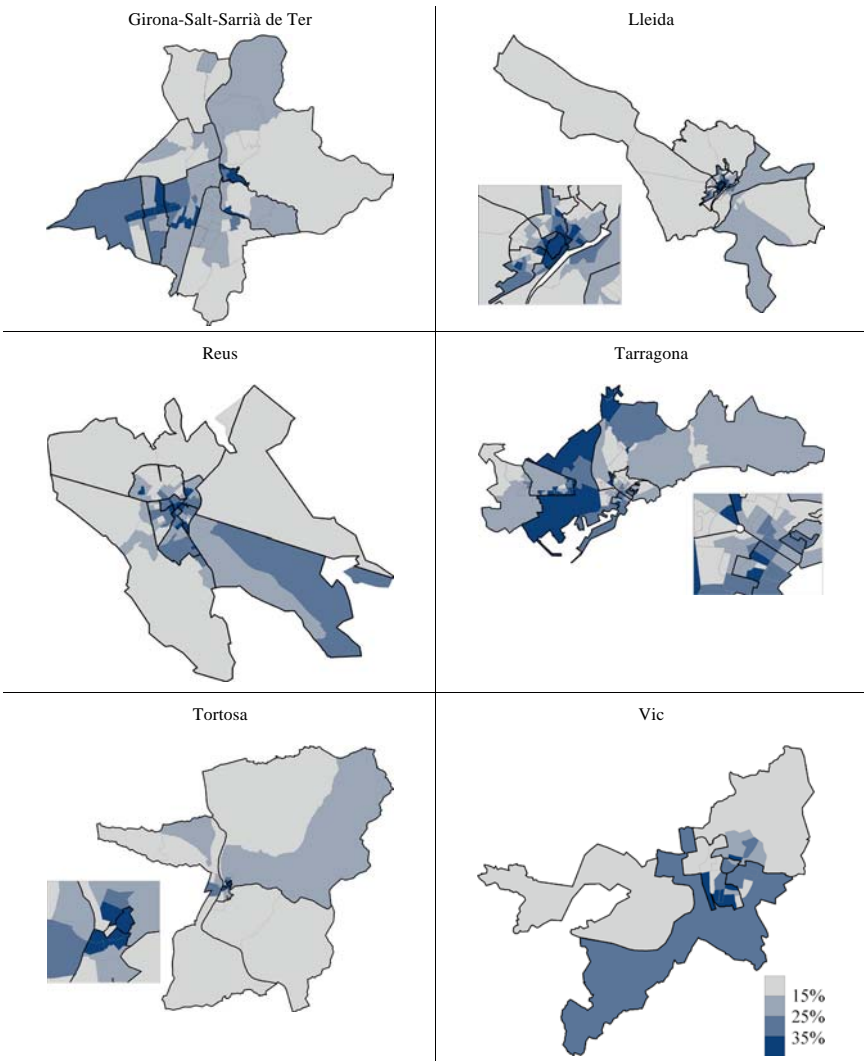
Municipio	Población española		Población extranjera		Población total	
	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%
Girona-Salt-Sarrià de Ter	97.813	74,9	32.828	25,1	130.641	100
Lleida	108.166	79,6	27.753	20,4	135.919	100
Reus	86.411	80,7	20.707	19,3	107.118	100
Tarragona	114.900	81,9	25.423	18,1	140.323	100
Tortosa	27.866	79,3	7.277	20,7	35.143	100
Vic	29.969	75,2	9.875	24,8	39.844	100
Total ámbito	465.125	79,0	123.863	21,0	588.988	100
Cataluña	6.286.141	84,1	1.189.279	15,9	7.475.420	100

Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón Municipal de Habitantes (www.ine.es).

⁸ El valor tan elevado de la ciudad de Girona y su entorno más cercano se explica, en realidad, por la elevadísima presencia de población de nacionalidad extranjera en Salt (41,8% del total) frente al 20,7% de la capital provincial y al 9,4% de Sarrià de Ter.

Como sucede habitualmente, la media municipal esconde situaciones desiguales cuando se analiza la distribución territorial de la población extranjera a escala inframunicipal. Así, los mapas representados en la figura 2 reflejan, ya, una primera imagen de la concentración de la población extranjera en el territorio: en varias secciones el porcentaje de población no española sobre el volumen total de población supera no ya el 25 % de media, sino que incluso se observan concentraciones superiores al 35 % de la población total de cada sección censal.

Figura 2. Porcentaje de población de nacionalidad extranjera sobre la población total de cada sección censal. 1 de enero de 2009.



Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón Municipal de Habitantes (www.ine.es).

En términos generales, las secciones con mayor representación de población de nacionalidad extranjera obedecen a dos realidades complementarias: en primer lugar, tienen relación con los núcleos centrales –en la mayoría de casos, los cascos antiguos– de las ciudades analizadas, donde generalmente el acceso a la vivienda es más asequible económicamente. En segundo lugar, la otra zona con mayor presencia de población extranjera son ciertos espacios periféricos de las ciudades, nacidos en la década de los años sesenta y setenta para acoger principalmente la inmigración procedente del resto de España y que progresivamente ha sido sustituida por la llegada de nueva población extranjera: el caso, por ejemplo de los barrios residenciales –Torreforta, Bonavista, Campclar– del oeste de la ciudad de Tarragona, de la mayor parte del núcleo urbano de Salt, al sudoeste de Girona, o de ciertos arrabales del sur de Vic.

4.2. Principales nacionalidades de la población extranjera

Como se ha comentado en la presentación, el objetivo del trabajo es estudiar la segregación territorial de la población de nacionalidad extranjera en general, pero, sobre todo, de sus principales grupos nacionales. Es por ello que la breve descripción iniciada de la población de nacionalidad no española debe profundizarse con el detalle de su composición interna según cada uno de los once grupos nacionales comentados en el apartado de la metodología.

Como se observa en la tabla 2, el colectivo mayoritario en todos los municipios, excepto en la ciudad de Lleida, es el formado por los ciudadanos con nacionalidad marroquí y argelina, que representan cerca de uno de cada tres extranjeros en el conjunto del ámbito, y que en ciudades como Reus y Vic son dos de cada cinco. Por su lado, en la ciudad de Lleida el colectivo mayoritario es el de los ciudadanos rumanos y búlgaros, eso sí, seguidos a muy poca distancia por las dos nacionalidades africanas comentadas anteriormente.

La casuística local determina que el resto de nacionalidades predominantes varíe según la ciudad analizada: en ciudades con un mayor carácter agrícola, como Lleida y Vic, es destacable la presencia de población africana subsahariana; en todos los municipios excepto en Girona-Salt-Sarrià de Ter destaca la representación de la población andina, mientras que en esta ciudad es relevante la presencia de otras nacionalidades americanas; y, en términos generales, es escaso el peso de población procedente de la Europa no comunitaria y de países asiáticos.

Tabla 2. Porcentaje de población extranjera según nacionalidad (principales grupos nacionales). 1 de enero de 2009.

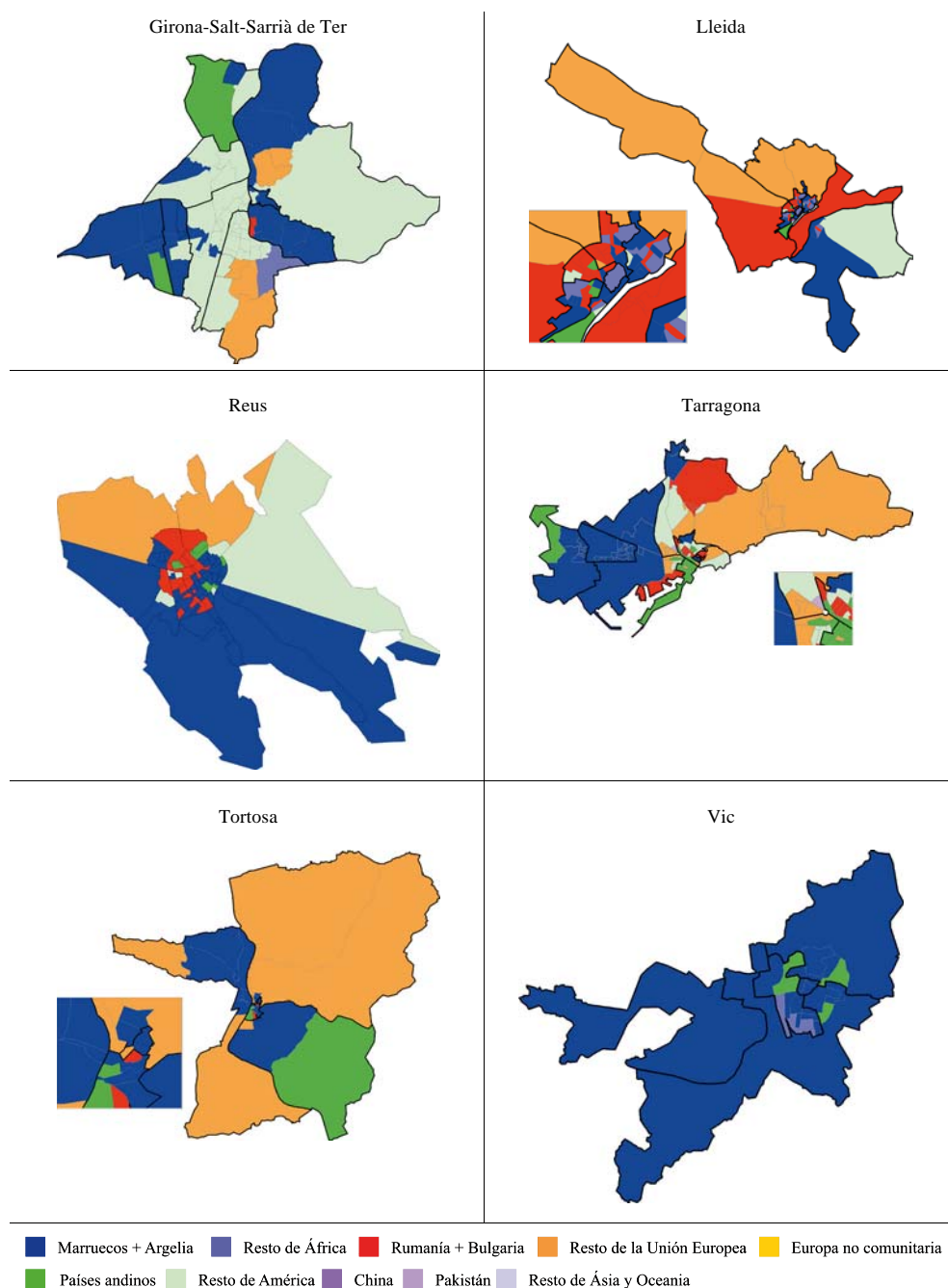
	Girona-Salt-Sarrià de Ter	Lleida	Reus	Tarragona	Tortosa	Vic	Total ámbito
Marruecos+Argelia	26,9	21,0	39,1	29,0	29,6	38,6	29,1
Resto África	16,8	18,5	2,2	7,8	2,0	19,0	12,2
Rumanía+Bulgaria	6,8	22,6	18,9	13,2	19,8	2,8	14,1
Resto UE	9,0	6,1	6,6	11,8	12,5	7,0	8,6
Europa no UE	4,0	4,4	2,5	4,0	6,9	1,5	3,8
Andinos	8,9	12,2	14,7	15,2	11,0	16,3	12,6
Resto América	22,1	10,3	11,5	12,1	4,2	4,3	13,2
China	2,6	3,3	3,3	3,8	3,1	5,0	3,4
Pakistan	0,6	0,7	0,6	1,6	9,5	0,1	1,3
Resto Asia+resto	2,2	0,9	0,6	1,5	1,3	5,5	1,7
Total	100	100	100	100	100	100	100
Población extranjera	32.828	27.753	20.707	25.423	7.277	9.875	123.863

Nota: En sombreado se ha marcado en cada caso el colectivo mayoritario.

Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón Municipal de Habitantes (www.ine.es).

Si realizamos un análisis más afinado de lo que sucede dentro de cada municipio obtenemos la distribución territorial que nos muestra la figura 3, en la que representa el colectivo nacional extranjero mayoritario en cada sección censal. Realizar una descripción pormenorizada de cada municipio supera ampliamente los objetivos planteados para este trabajo, de modo que aquí únicamente se apuntarán las tendencias principales observadas.

Es destacable lo que sucede en Vic, donde la población marroquí y argelina es mayoritaria en la práctica totalidad de secciones censales, salvo en algunas situadas en el centro del municipio. Esta hegemonía no se da, por contra, en el resto de municipios analizados, donde el protagonismo de los distintos grupos nacionales está más repartido y, hasta cierto, especializado espacialmente. En el conjunto urbano formado por Girona, Salt y Sarrià de Ter, la presencia de población americana es mayoritaria en la mayor parte de secciones de la ciudad central, mientras que claramente Salt está especializado en acoger población de origen magrebí y en ciertas zonas al sur y al norte de Girona la población europea comunitaria –excluidos rumanos y búlgaros– es la principal.

Figura 3. Principal grupo nacional extranjero en cada sección censal. 1 de enero de 2009.

Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón Municipal de Habitantes (www.ine.es).

Algo similar sucede en el resto de ciudades. En Tarragona, frente al mosaico de nacionalidades principales de parte del casco antiguo de la ciudad, se aprecian ciertas áreas especializadas en determinados colectivos (magrebíes en los barrios de poniente, europeos comunitarios en la zona residencial este de la ciudad, y, en menor medida, población andina en los barrios marítimos). Por su parte, el casco antiguo de Reus está ocupado mayoritariamente por ciudadanos rumanos y búlgaros, mientras que su periferia muestra una clara distribución diferencial de la población magrebí –al sur–, comunitarios –en el sector noroeste– y americanos –en el noreste. En el núcleo antiguo de Lleida, por contra, se aprecia una cierta mixtura de nacionalidades principales, en contraste con la especialización de una primera corona urbana con fuerte presencia de ciudadanos rumanos y búlgaros, y una segunda, más alejada, con predominio de población comunitaria. Finalmente, algo similar sucede en Tortosa, en este caso con presencia de población marroquí y argelina en su periferia más próxima al casco antiguo de la ciudad y de población comunitaria en los arrabales más alejados.

4.3. Localización de la población extranjera: ¿Segregación residencial en las ciudades no metropolitanas?

Los mapas mostrados en la figuras 2 y 3 nos han proporcionado una primera imagen de la distribución territorial de la población extranjera en el territorio analizado. Sin embargo, con el objetivo de profundizar en el estudio de la posible localización diferencial de su residencia, se han calculado los índices de segregación y disimilitud, no solo para el conjunto del colectivo extranjero, sino para cada una de las nacionalidades estudiadas, que nos informan sintéticamente de la distribución de una población, y que nos proporcionan en un único valor el resumen de la distribución territorial antes comentada.

Antes de entrar en el detalle pormenorizado de los resultados obtenidos en cada caso, hay que hacer una serie de consideraciones generales previas. En primer lugar, no existe necesariamente una relación directa entre el peso relativo de cada colectivo y su mayor o menor valor de segregación residencial: cierto es que, en términos generales, es el colectivo marroquí y argelino –que hemos visto antes como mayoritario– el que presenta un mayor índice de diferenciación espacial, pero muy probablemente este hecho deba explicarse por el factor de la antigüedad de la migración comentada anteriormente, lo que nos llevaría a hablar de la importancia de las redes sociales y familiares de apoyo en la localización de la residencia y de un cierto proceso de agrupamiento en el espacio.

En segundo lugar, y matizando lo acabado de exponer, dicha falta de relación entre el peso de cada grupo nacional y su valor de segregación residencial se trunca en aquellos casos en que el número absoluto –y, por tanto, también en términos relativos– de ciudadanos de cierta nacionalidad es pequeño: sistemáticamente, son los grupos nacionales con menor representación –Pakistán, China y resto de Asia– los que presentan, por lo menos de forma aparente, mayor segregación residencial. Ello se debe al hecho que, debido a su escaso número, una concentración, por pequeña que sea –un determinado número de familias que residen una determinada sección censal, por ejemplo–, frente a un número importante de secciones censales sin representación de esa comunidad nacional, quede reflejada en el valor final del indicador de segregación. Por este motivo, dicho valor se considera poco representativo y por ello, tal como se indica en el pie de las tablas 3 y 4, tan sólo se hará referencia a aquellos colectivos que representan más del 5 % de la población extranjera total del municipio.

Finalmente, en tercer lugar, cabe indicar que el valor obtenido en los dos indicadores principales –segregación y disimilitud– es prácticamente igual en todos los casos, de manera que en la interpretación que sigue a continuación se hará referencia indistintamente a uno u otro indicador y tan solo se remarcarán las disimilitudes entre ambos cuando la diferencia en su valor se considere relevante.

Una primera conclusión general es que los valores obtenidos en ambos índices nos muestran una segregación baja de la población de nacionalidad extranjera: en ningún de los seis conjuntos analizados los indicadores superan el 0,350 para el conjunto del colectivo estudiado, siendo la media del ámbito analizado del 0,287 (Tablas 3 y 4).

En el análisis de la casuística municipal, no se constata ninguna correlación apreciable entre el porcentaje de población extranjera y el valor de los indicadores de segregación y disimilitud: el coeficiente de correlación (r^2) entre ambas variables para el conjunto de los seis municipios analizados es del 27,7 %, cifra relativamente baja. Así, mientras que efectivamente el conjunto Girona-Salt-Sarrià de Ter –como sabemos, el municipio analizado con mayor presencia de población extranjera– presenta el valor más elevado en ambos índices (0,331), en el resto de municipios no se reproduce dicha gradación, sino que siguen al municipio citado, por orden, los casos de Tortosa (0,321), Tarragona (0,293), Reus (0,279), Vic (0,278) y Lleida (0,270).

Entrando en el análisis de la segregación residencial según la nacionalidad de la población, son los colectivos magrebí (Marruecos y Argelia) y el

resto de nacionalidades africanas los que presentan unos valores más elevados entre los colectivos que superan el 5 % de la población extranjera de cada municipio. Esta norma solo se rompe en el caso de Tortosa, único municipio analizado donde el colectivo pakistaní supera el umbral indicado y cuyos índices de segregación y de disimilitud se sitúan en 0,513 y 0,567 respectivamente.

Tabla 3. Valores del índice de segregación (principales grupos nacionales). 1 de enero de 2009.

	Girona-Salt-Sarrià de Ter	Lleida	Reus	Tarragona	Tortosa	Vic	Total ámbito
Marruecos +Argelia	0,410	0,351	0,401	0,531	0,362	0,270	0,381
Resto África	0,608	0,315	0,453	0,524	0,420	0,498	0,442
Rumanía +Bulgaria	0,268	0,241	0,286	0,330	0,350	0,253	0,274
Resto UE	0,222	0,240	0,195	0,258	0,225	0,166	0,219
Europa no UE	0,296	0,287	0,310	0,327	0,295	0,306	0,301
Andinos	0,277	0,266	0,281	0,289	0,288	0,174	0,255
Resto América	0,253	0,230	0,231	0,235	0,198	0,190	0,215
China	0,362	0,480	0,410	0,505	0,445	0,425	0,428
Pakistán	0,603	0,629	0,669	0,672	0,513	0,948	0,701
Resto Asia +resto	0,478	0,517	0,463	0,506	0,489	0,384	0,470
Total	0,331	0,270	0,279	0,293	0,321	0,278	0,287

Nota: En sombreado se ha marcado en cada caso el valor mayoritario, siempre y cuando el colectivo referido represente más del 5 % del total de la población de nacionalidad extranjera del municipio.

Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón Municipal de Habitantes (www.ine.es).

Tabla 4. Valores del índice de disimilitud (principales grupos nacionales). 1 de enero de 2009.

	Girona-Salt-Sarrià de Ter	Lleida	Reus	Tarragona	Tortosa	Vic	Total ámbito
Marruecos + Argelia	0,459	0,380	0,417	0,540	0,405	0,313	0,411
Resto África	0,652	0,344	0,478	0,556	0,466	0,531	0,479
Rumanía + Bulgaria	0,313	0,280	0,306	0,356	0,392	0,269	0,309
Resto UE	0,209	0,272	0,213	0,268	0,255	0,163	0,230
Europa no UE	0,313	0,327	0,339	0,339	0,344	0,301	0,323
Andinos	0,332	0,306	0,311	0,316	0,326	0,207	0,289
Resto América	0,310	0,269	0,265	0,250	0,239	0,194	0,244
China	0,379	0,504	0,419	0,510	0,469	0,440	0,441
Pakistán	0,661	0,651	0,688	0,699	0,567	0,951	0,727
Resto Asia + resto	0,535	0,534	0,474	0,516	0,543	0,440	0,502
Total	0,331	0,270	0,279	0,293	0,321	0,278	0,287

Nota: En sombreado se ha marcado en cada caso el valor mayoritario, siempre y cuando el colectivo referido represente más del 5 % del total de la población de nacionalidad extranjera del municipio.

Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón Municipal de Habitantes (www.ine.es). En color gris se ha marcado.

Nuevamente, creemos que la explicación a este hecho no se debe al elevado peso representativo de estos dos grupos –especialmente importante, como sabemos, en el caso de los ciudadanos de los dos países del Norte de África– sino a un conjunto de factores explicativos, entre ellos, la antigüedad de la

migración, cuestiones étnicas y socioeconómicas (Bayona, 2004). Veámoslas una por una de forma más detallada.

En Cataluña, tradicionalmente, la migración africana ha sido la pionera entre las migraciones internacionales, con una ya larga historia de cerca de veinticinco años de presencia en nuestras tierras, lo que explicaría en parte, por un lado, su elevada presencia en territorio catalán y, por el otro, los actuales procesos de reagrupamiento de los familiares de los inmigrantes ya establecidos en nuestro país. Aunque los trabajos sobre la distribución territorial de la población en Barcelona y su área metropolitana (Bayona, 2007a, 2007b; Bayona y Blanco, 2004) muestran que la llegada masiva de nueva población y su dispersión en el territorio urbano han sido procesos paralelos, sí parece probable que la principal vía de entrada actual en nuestro país, como es el reagrupamiento familiar, puede hacer incrementar la concentración espacial observada, ya que los nuevos residentes llegados por esta vía lógicamente no constituirán, por lo menos de momento, nuevos hogares en hipotéticas nuevas localizaciones, sino que engrosarán los ya existentes (Fullaondo, 2008b). Probablemente, no sea una cuestión que podemos contestar con seguridad en este momento, cuando lo reciente del *boom* migratorio en nuestro país no nos ofrece aún la perspectiva temporal suficiente para observar qué sucede territorialmente, con el paso del tiempo, con colectivos de llegada reciente.

Con relación a las cuestiones étnicas, Fullaondo (2008b: 167) argumenta que la diferenciación territorial de la población puede deberse igualmente a procesos endógenos de agrupación: determinados colectivos –especialmente aquellos que, por motivos de lengua, religión o otras pautas culturales, más se diferencian de la sociedad de acogida– tienden a reagruparse en determinados hábitats urbanos para así recrear «una atmósfera familiar que les facilita la vida diaria y donde se sientan cómodos y menos extraños». Este podría ser el caso de las nacionalidades africanas –y magrebíes especialmente– y, en menor medida, quizás por lo reciente de la migración, de los colectivos asiáticos, aunque Fullaondo (2008b: 168) indica igualmente que «este proceso de agrupación endógena comienza a estar presente en nacionalidades latinas, sobre todo en los barrios obreros de los años sesenta y setenta».

Finalmente, hay que destacar el papel que el desigual acceso a la vivienda tiene sobre la distribución territorial de los distintos colectivos nacionales. Tal como afirma Bayona (2007b), la discriminación es el principal mecanismo en la diferenciación social del espacio basada en la etnicidad: la reducción de las oportunidades de elección residencial –desde un punto de vista social,

pero también desde la perspectiva geográfica– implica, necesariamente, una segregación territorial mayor. Y es probablemente el colectivo africano –por cuestiones que no analizaremos aquí– el que más sufre dicha discriminación, basada a menudo en discursos xenófobos sustentados sobre estereotipos falsos, situación que refleja su valor en los índices de segregación residencial y disimilitud. En este sentido, la cuestión de las condiciones del espacio residencial será tratada en el próximo apartado.

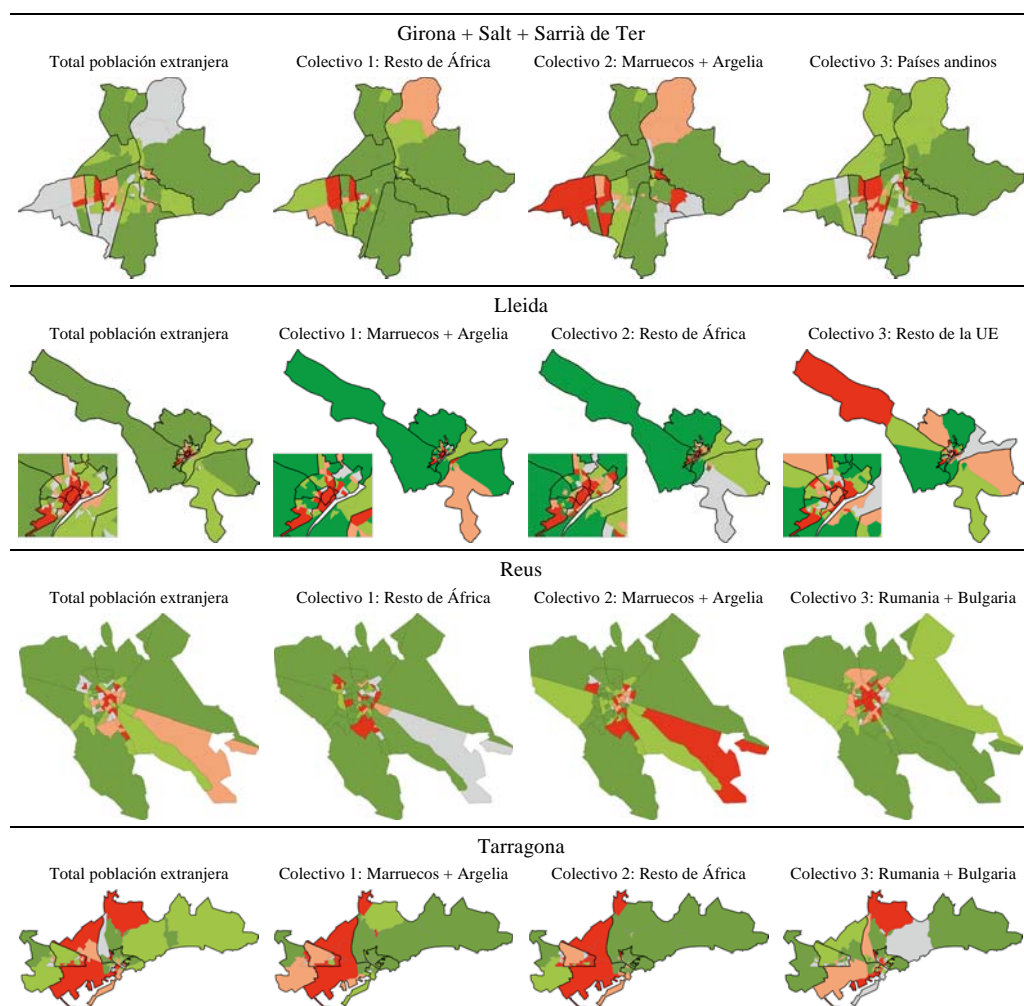
Los resultados obtenidos en el cálculo de los indicadores de segregación y disimilitud nos han permitido cuantificar numéricamente la diferenciación en la localización residencial de la población extranjera, pero no nos aportan información sobre su localización efectiva dentro del término municipal. Por este motivo, se ha calculado un tercer indicador, el llamado coeficiente de localización, que, como hemos visto, permite conocer en qué secciones censales hay una menor o mayor representación del colectivo analizado en relación a la media del municipio. Para la cartografía de los resultados se ha optado por analizar, por un lado, el conjunto de la población extranjera y, por el otro, a los tres colectivos nacionales que presentan un mayor índice de segregación en cada municipio, siempre y cuando su representación sobre el total de población española supere el mínimo del 5 %. Los mapas resultantes (Figura 4) muestran, en colores verdes (valores por debajo de 0,9) aquellas secciones con subrepresentación del colectivo estudiado en relación al porcentaje medio del municipio, mientras que en colores cálidos (valores por encima de 1,1) se muestra la situación contraria, de superrepresentación. Entre ambos valores (entre 0,9 y 1,1) se han representado en color gris las secciones con un porcentaje de población similar al de la media municipal. Veamos una por uno los resultados municipales obtenidos:

- *Girona-Salt-Sarrià de Ter*. La concentración relativa de población extranjera se produce en un área muy concreta situada al sudoeste del término municipal de la capital gerundense y, muy especialmente, en el municipio de Salt, que destaca, sobremanera, en la elevadísima concentración de población magrebí (marroquí y argelina) y, en menor medida, del resto de nacionalidades africanas. Por su lado, el tercer colectivo con mayor índice de segregación residencial, el formado por las nacionalidades andinas, tiene una sobrerrepresentación relativa en zonas más próximas al casco antiguo de Girona. Finalmente, el municipio de Sarrià de Ter destaca por su bajo nivel de concentración espacial de población de nacionalidad extranjera.

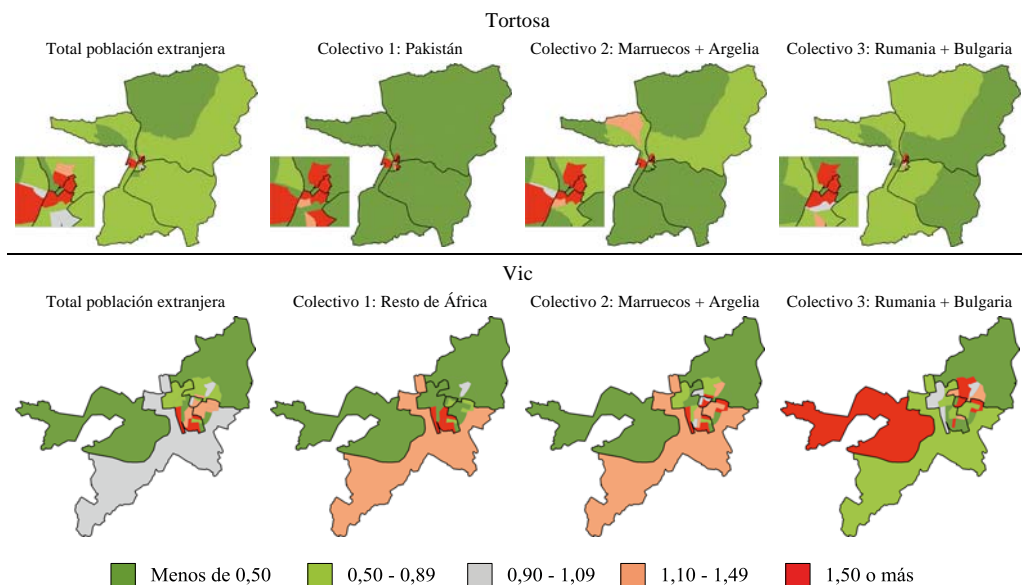
- *Lleida*. La concentración de población de nacionalidad extranjera se produce especialmente en el casco antiguo de la ciudad, independientemente del colectivo nacional analizado. Únicamente la población procedente de la Unión Europea parece tener una dispersión territorial mayor, con sobrerrepresentación en unas determinadas secciones censales alejados del casco histórico de la ciudad.
- *Reus*. En la concentración relativa en el casco histórico de la ciudad destaca especialmente la de la población no-africana (sirva de ejemplo el caso representado para la población rumana y búlgara), que, aunque con fuerte presencia en el centro de la ciudad, también está sobrerrepresentada en ciertas secciones periféricas. Probablemente la explicación pase por las mayores dificultades de acceso a la vivienda de este colectivo por los motivos étnicos anteriormente citados, que los «expulsa» hacia localizaciones residenciales menos favorables.
- *Tarragona*. La situación de la capital tarraconense es, en relación al resto de ciudades analizadas, un tanto peculiar: la mayor sobrerrepresentación de la población extranjera no se produce en el casco histórico –que presenta valores parecidos o incluso inferiores a la media municipal– sino que claramente está sesgada hacia los barrios de poniente de la ciudad, por un lado, y hacia el igualmente periférico barrio de Sant Salvador en el otro. Dicha situación, que se produce para la mayoría de colectivos analizados, es especialmente relevante en el caso de la población africana. Por el contrario, las nuevas zonas de crecimiento urbano al este de la ciudad presentan un «vacío» muy destacable de población de nacionalidad extranjera.
- *Tortosa*. Dentro del extenso término municipal de la capital del Baix Ebre, la población extranjera –en su conjunto, pero también para cada uno de los grupos nacionales– se concentra muy especialmente en el casco antiguo de la ciudad, mostrando el resto de secciones censales una subrepresentación del colectivo.
- *Vic*. Finalmente, la capital de Osona presenta una distribución territorial de sus residentes extranjeros particularmente interesante, pues la concentración en el casco antiguo de la ciudad del conjunto de la población no española esconde situaciones realmente dispares:

mientras la población africana (magrebí y subsahariana) tiene una fuerte subrepresentación al sur del término municipal, el colectivo rumano y búlgaro se sitúa especialmente en el noroeste, en un nuevo ejemplo de diferenciación territorial de la población extranjera según su origen.

Figura 4. Coeficiente de localización del total de población extranjera y de los tres colectivos nacionales con mayor índice de segregación.* 1 de enero de 2009.



Continúa en la página siguiente



Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón Municipal de Habitantes (www.ine.es). Como en las tablas 3 y 4, tan solo se han tenido en cuenta los colectivos que representan más del 5 % del total de la población de nacionalidad extranjera del municipio.

5. LAS CONDICIONES DEL HÁBITAT

Como hemos comentado en el apartado anterior, entre los argumentos sobre las condiciones de vida de la población inmigrada y su distribución territorial destaca el estado del espacio residencial, aspecto que depende de múltiples factores como las características de las diversas tramas urbanas, su antigüedad y el mantenimiento de los inmuebles, las formas de tenencia, los fenómenos de sustitución demográfica, la degradación ambiental o el aislamiento físico. En los últimos años la literatura sobre la segregación residencial de la población extranjera ha estudiado la relación entre el grado de aislamiento social y urbano y las condiciones del espacio físico en el que se instala (Martínez, 1999; Hiebert *et al.*, 2008; Domingo y Bayona, 2002; Requena, 2003; Costa *et al.*, 2003; Aparicio, 2003; Pereda *et al.*, 2003; Cuadras, 2004; Costas, 2006; Fullaondo, 2008b).

En este apartado y para los objetivos de comparación de casos de este trabajo pretendemos mostrar las condiciones del hábitat urbano. Para ello utilizaremos algunos de los datos disponibles sobre el espacio residencial del Censo de Población y Viviendas de 2001, como su estado de conservación, la antigüedad de los edificios, y, de forma más detallada, los déficits de accesibilidad en inmuebles, edificios residenciales de 4 plantas y más sin ascensor. A continuación

presentamos las actuaciones públicas de mejora del hábitat en los ámbitos analizados a través de indicadores de regeneración urbana en las áreas de rehabilitación y, finalmente, describiremos los proyectos integrales de reforma derivados del programa del denominado Plan de Barrios, iniciativa de la administración autonómica catalana iniciada en 2004 y todavía vigente en 2011.

5.1. La antigüedad y el estado de los edificios

Los datos sobre la antigüedad de los edificios muestran valores bastante diferenciados en una comparación entre los seis ámbitos urbanos considerados en éste análisis. El Censo de Población y Viviendas de 2001 proporciona para Cataluña un 35 % de edificios residenciales construidos antes de 1961 (Tabla 5). La ciudad que muestra mayor diferencia con ese valor es Tortosa. Esta ciudad roza el 60 % de sus inmuebles construidos antes de la década de 1960 (concretamente el 59,35 %). En Tarragona y Vic, en cambio, destacan por contener un espacio residencial en términos generales, mayoritariamente joven. Los edificios construidos antes de la fecha que comparamos alcanzan el 23,50 % para la primera ciudad y del 27,83 % para la segunda. Las urbes de Girona y Lleida se sitúan alrededor de la media o un poco por debajo de la media catalana. Los conjuntos de Salt y Sarrià de Ter, limítrofes a la ciudad de Girona, tenían valores por encima del 40 % y, finalmente, Reus tenía en el año 2001 un patrimonio edificado anterior a la década de 1960 algo inferior al 40 % (38,20 %).

Tabla 5. Antigüedad de los edificios. Edificios construidos antes de 1961.

Área	Edificios residenciales 2001	Edificios residenciales antes de 1961	Edificios residenciales antes de 1961/2001	% Cataluña
Girona	9.153	3.070	33,54	-3,86
Salt	2.465	1.017	41,25	18,22
Sarrià de Ter	708	292	41,24	18,20
Girona-Salt-Sarrià de Ter	12.326	4.379	35,52	1,80
Lleida	10.678	3.618	33,88	-2,89
Reus	9.034	3.451	38,20	9,48
Tarragona	10.110	2.376	23,50	-32,64
Tortosa	6.414	3.807	59,35	70,10
Vic	4.890	1.361	27,83	-20,23
Cataluña	1.065.458	371.833	34,89	

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población de 2001 (www.ine.es).

Los valores del censo de 2001 consideran el estado de los edificios y sus viviendas, en el caso de estar habitados o contener algún local activo, en una gradación que va desde la ruina a bueno, pasando por estadios intermedios de malo y deficiente. El valor cualitativo más utilizado para conocer el carácter de conservación y la salud de los edificios es el de malo, así considerado cuando éstos presentan grietas o abombamientos en alguna de sus fachadas, hay hundimientos o falta de horizontalidad en techos o suelos, o bien se aprecia que ha cedido la sustentación del edificio. De los más de un millón de edificios residenciales de Cataluña, con unas tres millones de viviendas, algo más de 68.000 tenían un estado de conservación malo; esta cifra representa un 2,05% del total. En las áreas urbanas que hemos escogido como ejemplo encontramos casos muy por encima de este valor. Es el caso de Tortosa, Vic y, en menor medida, Tarragona y Lleida. Muy por debajo de ese valor quedan entornos urbanos con crecimientos residenciales más recientes como Salt y Sarrià de Ter (Tabla 6). Estos últimos, sin embargo, están afectados por patologías y defectos constructivos diversos, difíciles de detectar e incluir en una operación censal de carácter general. La ciudad de Reus tiene valores aproximados al conjunto de Cataluña (1,96 %) y en Girona el mal estado de los edificios residenciales es menor en proporción al valor general (1,69 %).

El indicador que evalúa las condiciones de accesibilidad de los edificios de 4 plantas y más sin ascensor permite obtener información sobre ese aspecto de los inmuebles y, de forma indirecta, de su antigüedad, del carácter de la propiedad y la tenencia, así como su uso por parte de la población con rentas más bajas. El número de viviendas en edificios residenciales de 4 plantas y más sobre la rasante en Cataluña superaba por poco el 60 % (Tabla 7). En el conjunto de las áreas estudiadas superaba el 75 %. Un indicador del sesgo marcadamente urbano. Aquí, de nuevo, las diferencias entre los entornos urbanos seleccionados son importantes. Por debajo de ese valor encontramos a Sarrià de Ter y Tortosa, con perfiles de edificios más bajos. El resto de ciudades estaba por encima. Las ciudades con mayor población como Lleida, Tarragona y Reus, cerca del 80 %. Vic y Salt por debajo del 70 % y Girona cercano al 75 %.

A nivel municipal, la proporción de edificios con un elevado número de plantas sin un elemento de accesibilidad como el ascensor constituyen un indicador de las características de ocupación las tramas urbanas y del potencial de mejora del espacio residencial (Vilanova y Pié, 2010). En el conjunto de Cataluña, el 40 % de las viviendas en edificios de 4 plantas y más carecían de ascensor. En las seis unidades urbanas consideradas en este trabajo el valor medio es de un 36,48 %. Es significativamente menor en Lleida (29,73 %), Reus (31,23 %) y

Sarrià de Ter (31,30 %); es similar o un poco superior en Salt (37,18 %), Tarragona (39,16 %) y Girona (39,37%). Y, por último, es superior en Vic (45,51 %) y está muy por encima del valor medio en Tortosa (58,21 %).

Tabla 6. Estado de los edificios residenciales y de sus viviendas.

Área	Edificios			
	Residenciales	Residenciales en mal estado	Plurifamiliares en mal estado y deficiente	Unifamiliares
Girona	9.153	125	61	67
Salt	2.465	28	10	18
Sarrià de Ter	708	4	0	4
Girona-Salt-Sarrià de Ter	12.326	157	71	89
Lleida	10.678	342	195	144
Reus	9.034	262	126	135
Tarragona	10.110	241	181	59
Tortosa	6.414	264	74	190
Vic	4.890	180	108	72
Cataluña	1.065.458	17.330	6.762	10.523

Área	Viviendas		Edificios residenciales mal estado / edificios residenciales		Viviendas en edificios en mal estado	
	Total	En mal estado	%	% Cataluña	%	% Cataluña
Girona	41.039	694	1,36	-16,04	1,69	-17,56
Salt	9.694	47	1,1	-32,09	0,48	-76,58
Sarrià de Ter	1.531	4	0,56	-65,43	0,26	-87,31
Girona-Salt-Sarrià de Ter	52.264	745	1,27	-21,6	1,42	-30,73
Lleida	57.324	1.637	3,20	97,53	2,85	39,02
Reus	40.875	802	2,90	79,01	1,96	-4,39
Tarragona	59.014	1721	2,38	46,91	2,91	41,95
Tortosa	15.215	583	4,11	153,7	3,83	86,82
Vic	15.410	582	3,68	127	3,77	83,90
Cataluña	3.314.155	68.130	1,62		2,05	

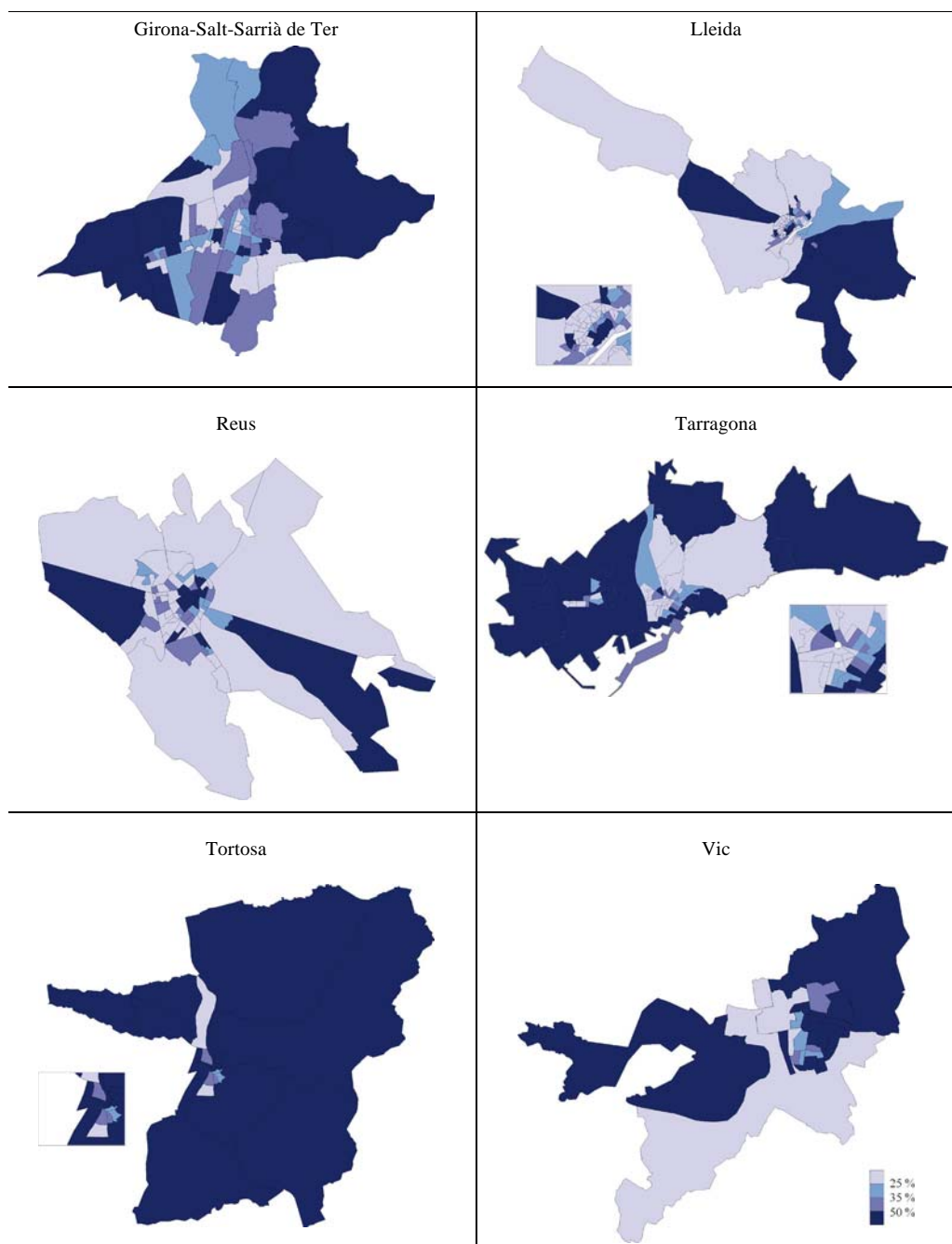
Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población de 2001 (www.ine.es).

5.2. Un indicador desagregado de accesibilidad a las viviendas

La información censal también nos proporciona una perspectiva detallada de las dificultades en la accesibilidad de los inmuebles. A grandes rasgos, el número de secciones censales con viviendas sin ascensor por encima de la media de su municipio indica que Tortosa, Vic, Girona-Salt-Sarrià de Ter tienen más de la mitad de sus secciones censales en esta situación. Por encima del 40 % de secciones censales encontramos a Tarragona y Reus. Muy cerca de ese porcentaje queda Lleida (39,76 %). Los mapas de la figura 5 expresan la localización concreta de esa diferenciación. En el caso de Tortosa, los déficits se acumulaban en el Nucli Antic, agravados por la degradación de su tejido social y arquitectónico. Como señala el Plan Integral del Casc Antic de Tortosa (abril de 2005) a las deficiencias de accesibilidad hay que añadir un importante volumen de viviendas vacías. En el conjunto de la zona alcanza un valor promedio del 54 %, y en algunos ámbitos, como el del Call Judío, superaba el 70 %. Con todo, los datos del Censo de 2001 muestran importantes deficiencias en diferentes zonas del municipio de Tortosa, como el núcleo de Els Reguers en el extremo occidental, y en Campredó, el Raval de Sant Llatzer y el de la Llet, en su parte meridional (Jornet, Pastor, Llop 2005; Vilanova, 2005).

En la ciudad de Vic, la mayor proporción de edificios sin ascensor tienen una posición central, aunque aquí también se extienden por los barrios del sur de la ciudad y alcanzan valores elevados en la zona nororiental, junto a la zona de las Adoberies, alrededor del Convent de Santa Teresa y Germanetes dels Pobres y en la parte occidental del municipio como El Sucre y Sant Sixt de Miralplà.

En el municipio de Salt los valores de este indicador son altos en casi todas las secciones censales, allí donde se concentran importantes contingentes de población extranjera, sobre todo en la zona fronteriza con Girona como Santa Eugènia y Can Gibert del Pla. Los 6,4 km² del municipio de Salt contienen una densidad que sobrepasa los 4.000 hab./km², con escasos equipamientos colectivos y espacios públicos. Además, hay que añadir un importante volumen de edificios con otros déficits (agua corriente). Dentro de esta área urbana, en Sarrià de Ter también se daban valores elevados en la zona paralela a la carretera nacional II, el Pla dels Vinyers, y al norte de la Papelera. En Girona, diversos ámbitos acumulan importantes contingentes con deficiencias de accesibilidad. Estos son importantes en el Centre Històric y en el sector occidental y meridional de Sant Narcís, así como en el ya comentado sector fronterizo con el municipio de Salt correspondiente a Sant Eugènia y Can Gibert del Pla. En esta ciudad también existían en el año 2001 proporciones elevadas de edificios sin ascensor en el sector meridional, paralelo a la vía del ferrocarril (Avellaneda), y en la parte oriental anexa al núcleo histórico, correspondiente al Mercadal, Carme y Vista Alegre.

Figura 5. Porcentaje de edificios residenciales de cuatro o más plantas sin ascensor. 2001.

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población de 2001 (www.ine.es).

En Lleida, el mayor volumen de viviendas sin ascensor se concentra en el Centre Històric, en la falda del Castell de Gardeny, el área sudoccidental correspondiente a La Mariola, el sector noroccidental de Vallcalent, alrededor del Hospital Arnau de Vilanova y al otro lado del río Segre, en su parte oriental y sudoriental (Els Magraners y La Bordeta). Algunas de estas áreas tienen importantes problemas de aislamiento urbano, y sus espacios residenciales deficiencias estructurales. Así, la proporción de edificios sin ascensor con cuatro plantas y más en La Mariola superaba a principios del siglo XXI el 76 %, más de las tres cuartas partes. Muy por encima del valor medio de la ciudad de Lleida, con una proporción del 39,76 %.

Tabla 7. Viviendas sin ascensor en edificios de cuatro plantas y más sobre la rasante.

Ciudades	Viviendas	Viviendas en edificios de 4 plantas y más	% viviendas en edificios de 4 plantas y más	Viviendas sin ascensor en edificios de 4 plantas y más	% viviendas de 4 plantas y más sin ascensor	% secciones censales viviendas sin ascensor por encima de la media
Girona	41.039	30.579	74,51	12.039	39,37	34,55
Salt	9.694	6.566	67,73	2.441	37,18	46,67
Sarrià de Ter	1.531	722	47,16	226	31,30	50,00
Girona-Salt-Sarrià de Ter	52.264	37.867	72,45	14.706	38,83	50,00
Lleida	57.324	47.104	82,17	14.002	29,73	39,76
Reus	40.875	31.935	78,13	9.972	31,23	41,10
Tarragona	59.014	46.307	78,47	18.135	39,16	45,98
Tortosa	15.215	8.167	53,68	4.754	58,21	52,00
Vic	15.410	10.522	68,28	4.789	45,51	50,00
Total ámbito	240.102	181.902	75,76	66.358	36,48	42,58
Cataluña	3.314.155	2.034.699	61,39	805.256	39,57	

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población de 2001 (www.ine.es).

Un valor similar correspondía a Tarragona. Aquí el mayor volumen de viviendas sin ascensor se acumulaba en la Part Alta, en su Marina (Part Baixa), el Serrallo, los barrios de Ponent y en Sant Salvador, una zona residencial aislada del norte de la ciudad. Aunque los datos otorgan unos valores muy elevados en las secciones censales de la parte oriental del municipio, hay que tener en cuenta el escaso volumen de viviendas. La vecina y conurbada ciudad de Reus presenta también secciones censales con edificios con deficiencias de accesibilidad: en el núcleo antiguo, en los barrios de poniente (Sol i Vista), la Inmaculada, Mas Abelló y Sant Josep Obrer hacia la parte sudoriental del municipio.

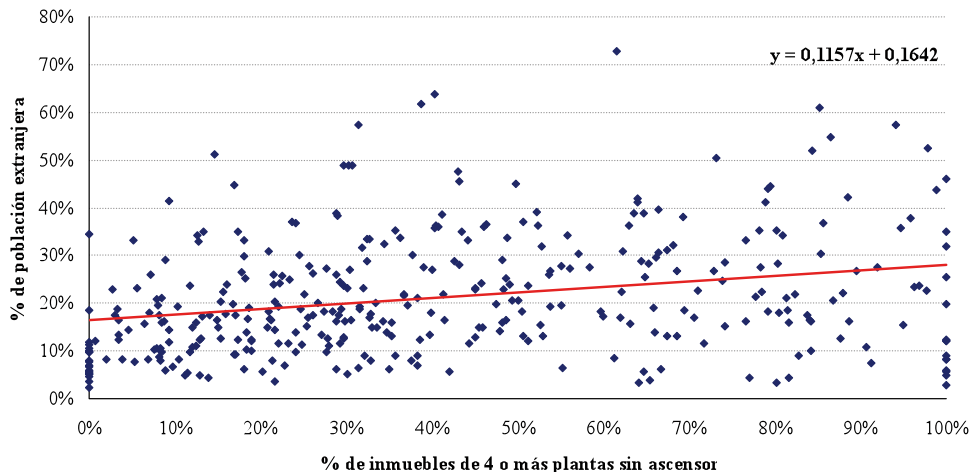
5.3. Relación entre la población de nacionalidad extranjera y las condiciones del hábitat

Como se ha comentado anteriormente, uno de los objetivos del artículo es la de constatar si existe relación entre la distribución territorial de la población de nacionalidad extranjera y las condiciones de las viviendas donde residen. Por este motivo se ha calculado el coeficiente de correlación (r) entre dos indicadores que creemos representativos para cada una de las dos variables: por un lado, el porcentaje de población de nacionalidad extranjera sobre el total de población de cada sección censal y, por el otro, el porcentaje de edificios residenciales de cuatro plantas y más que no disponen de ascensor de esa misma sección. La hipótesis de partida es que la población extranjera se concentra en áreas residenciales de poca calidad, por lo que se espera, *a priori*, una correlación elevada entre ambos indicadores.

Sin embargo, los resultados obtenidos, si bien apuntan hacia la dirección señalada, no son todo lo rotundos que deberíamos esperar. De ello se desprende una primera conclusión: no existe un modelo único para el conjunto de los municipios analizados sino que, como en casos anteriores, las características propias y singulares de cada municipio determina una casuística particular de la relación estudiada.

Así, para el conjunto de los seis municipios analizados –con algo más de 350 secciones censales–, el valor del coeficiente de correlación entre ambas variables es de 0,270, cifra significativa pero baja. Por su parte, la tendencia manifestada en el gráfico (Figura 6) apunta hacia la confirmación de la hipótesis señalada: existe una correlación positiva entre el valor de ambos indicadores, aunque la pendiente de la curva es moderadamente baja (pendiente $y = 0,1157x + 0,1642$), como reflejo de situaciones muy dispares entre secciones censales diferentes (Figura 6).

Figura 6. Correlación entre el porcentaje de población extranjera y el porcentaje de inmuebles de cuatro o más plantas sin ascensor. Conjunto del ámbito.



Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población de 2001 y del Padrón Municipal de Habitantes de 2009 (www.ine.es).

A escala municipal, los resultados de la correlación son igualmente dispares: desde la falta total de relación que se observa en el conjunto Girona-Salt-Sarrià de Ter (donde incluso la relación tiene la tendencia opuesta a la señalada) a la elevada correlación positiva del caso de Reus ($r=0,613$), pasando por situaciones intermedias de Vic ($r=0,113$), Lleida ($r=0,276$), Tortosa ($r=0,303$) y Tarragona ($r=0,409$).

Como se apuntaba anteriormente la tipología urbana de cada ciudad es el factor que más determina la relación analizada. Podemos señalar dos tipos predominantes: por una parte, la existencia de un casco antiguo con trazado histórico pero también sus dimensiones, sus características edificatorias y su estado de conservación, y, por el otro, ciertos polígonos residenciales en las zonas más periféricas de los núcleos urbanos.

Intentemos explicarlo con algunos ejemplos: la escasa relación observada en el caso del conjunto Girona-Salt-Sarrià de Ter se debe, sobre todo, a la elevadísima concentración de población extranjera que se da en Salt, un municipio con un importante crecimiento de su parque residencial en la década de los años sesenta y setenta, con unas características arquitectónicas concretas (un 67,7% de sus edificios tiene cuatro plantas o más, de los cuales

el 62,3 % tiene ascensor) pero con unas condiciones de calidad y conservación de las viviendas muy deterioradas, lo que las convierte en un área susceptible de acoger población extranjera. Por su parte, el caso de Tortosa muestra la situación contraria: la concentración de la población extranjera en un casco antiguo extenso y con condiciones de habitabilidad muy degradadas explican la correlación observada entre ambas variables.

Con el objetivo de concretar aún más el análisis, se ha repetido el cálculo del coeficiente de correlación para el colectivo magrebí, mayoritario, como sabemos, en el conjunto del ámbito estudiado. Los resultados obtenidos confirman y realzan lo apuntado para la población extranjera total: de forma generalizada los coeficientes obtenidos son ahora superiores (0,342) y en el caso de Tortosa alcanza valores muy superiores (0,876) e incluso se revierte la correlación negativa observada en Girona-Salt-Sarrià de Ter (0,107).

5.4. Actuaciones de mejora del hábitat

Con el objeto de mejorar las condiciones físicas de los residentes y reconducir la degradación de determinadas áreas de las ciudades, ya desde los años 1980 se diseñaron en España programas de regeneración urbana de espacios residenciales degradados, en consonancia con experiencias de reforma urbana de otros países. La utilización de la figura de los planes especiales, de reforma interior y otros, empezaron a tomar carta de naturaleza a medida que los espacios urbanos entraban en crisis (Tatjer, 2000; Valenzuela, 2000). En la década siguiente, y con financiación y ayudas de programas FEDER, se desarrollaron programas de mejora urbana, como los asociados a los proyectos de los URBAN I y II, con financiación pública, privada e implicación de las entidades locales otorgados bajo determinados indicadores comparativos (Valenzuela, 2000; Gutiérrez, 2008). En Cataluña estos programas tuvieron un notable desarrollo en barrios como el Raval de Barcelona o Santa Rosa de Santa Coloma de Gramenet.

Entre profesionales y estudiosos del tema empezó a plantearse la necesidad de construir o identificar indicadores de desigualdad urbana y establecer tipologías de barrios y áreas urbanas vulnerables (Hernández, 1997; Arias, 2000; Bellet y Vilagrasa, 2001; Sodupe, 2004; Bruquetas *et al.*, 2005; Asociación, 2008; Goñi, 2008). A principios de siglo XXI, tras estas experiencias, los expertos plantearon la necesidad de proyectar en estas zonas programas de intervención integral (Albors, 2008; Muñoz, 2008; Nel-lo, 2008). En esa línea, en el año 2004 el Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya formuló una propuesta de actuación en forma de una ley de fomento de barrios y áreas urbanas que requerían una atención

especial (Nel-lo, 2007 y 2008; Diputació de Barcelona, 2008; Departament de Política Territorial i Obres Públiques, 2009).

Uno de los objetivos explícitos del programa era evitar la segregación urbana y la degradación de barrios. Las actuaciones urbanas tenían como objetivo convertirse en un instrumento de redistribución social. Esta propuesta de la administración presenta las diferentes caras de los problemas de urbanización, de ordenación, de equipamientos o de accesibilidad que afectan a una amplia tipología de zonas y tramas urbanas: núcleos antiguos, áreas de expansión urbana y de urbanización marginal y polígonos de vivienda. A estas problemáticas hay que añadir otras de carácter social: envejecimiento, bajos niveles de renta, bajos niveles educativos, pérdida de población y concentración de grupos con necesidades especiales. Los programas ligados a este plan debían tener un carácter integral, requerían de la cooperación y participación de las administraciones locales como agentes dinamizadores y sus resultados debían evaluarse en función de los principios planteados para las mejoras.

Los barrios sujetos a acciones de mejora debían ser áreas urbanas con procesos de involución urbanística, como la progresiva degradación de las viviendas, la persistencia de déficits en equipamientos, insuficiencia de la urbanización y de la calidad del entorno físico, con problemáticas demográficas derivadas del envejecimiento, la falta de renovación de los residentes o simplemente la excesiva pérdida de población o su crecimiento demasiado acelerado, la presencia de problemas económicos (paro, falta de actividad, escasez de servicios) o sociales (delincuencia, violencia, drogadicción). Las realidades a atender de forma preferente eran los núcleos antiguos, los polígonos de vivienda y las áreas de urbanización marginal. Las áreas viejas de los cascos antiguos de las ciudades, donde se concentran las áreas de residencia más antigua y, con frecuencia, más degradada (en términos de su urbanización en general y en la propia edificación residencial). En estas zonas también se concentran y agudizan problemas sociales y, en los últimos años, la llegada de nuevos contingentes de población. Por su parte, los polígonos de viviendas construidos a partir de los años 1950 en las periferias urbanas constituyen unidades rotundas, de promoción pública y privada, edificadas generalmente sobre un proyecto único de elementos urbanos y de edificios, así como con una gran uniformidad demográfica de los residentes. En ocasiones, la escasa calidad de los elementos constructivos se ha evidenciado en los sucesivos programas de rehabilitación y en los derribos de aquellos con patologías más graves. Por último, el programa quiere incidir en la mejora e integración de las áreas de urbanización marginal, con altos niveles de infravivienda, originados en procesos de parcelación ilegal y autoconstrucción, que con el tiempo se han ido integrando, ampliando y legalizando. En estas

zonas persisten problemáticas derivadas del estado de las edificaciones, de las particiones internas o aprovechamientos residenciales excesivos.

Las previsiones iniciales sobre la financiación del programa indicaban el desarrollo de unas actuaciones cofinanciadas por la administración autonómica y otros entes, generalmente entidades locales. Estas últimas debían elaborar y ejecutar los proyectos. Cada uno de ellos con una dotación media de quince millones de euros (2.500 millones de pesetas) y con una ejecución territorial de cuatro años. La contribución del fondo a la financiación de las actuaciones previstas debía representar como mínimo el 50 % y como máximo el 75 % del presupuesto global del proyecto. Cada año debían financiarse diez nuevas intervenciones, con una previsión inicial de cuatro años (2005-2008). Hasta el momento ha habido seis convocatorias del programa aprobado por la ley 2/2004 de 4 de junio de 2004 (*Llei de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial*) y desarrollada por el decreto 369/2004 de 7 de septiembre. Los programas de actuación aprobados hasta 2010 fueron 141.

En las ciudades que son objeto de análisis de este trabajo, desde la primera convocatoria del año 2004 hasta la de 2009 se han aprobado un total de doce programas (tres en 2004, cuatro en 2005, uno en 2006, 2007 y 2008 y dos en 2009), seis correspondientes a núcleos históricos, cinco a polígonos de vivienda y una a una urbanización marginal. Por ciudades, tres corresponden a Lleida (Centre Històric, La Mariola y el Portal de la Magdalena-Noguerola), dos a Vic (Barris Sud y Centre Històric y la Calla), dos a Reus (Barri del Carme y Barris de Ponent [De Sol i Vista a la Inmaculada]), dos a Tarragona (Campclar y Part Alta), uno a Girona (Santa Eugènia-Can Gibert del Pla), uno a Salt (Salt70) y uno a Tortosa (Nucli Antic) (Tabla 8).

Los recursos presupuestados de todos estos programas sumaron un valor de 173 millones de euros, un 15 % del conjunto de programas de mejora urbana hasta 2009. La aportación del fondo estructural alcanzó el 49,73 %, con pequeñas desviaciones en programas concretos. El más alejado de esa aportación ha sido el programa de mejora urbana de los Barrios del Sud de la ciudad de Vic (46,3 %). El número total de actuaciones ascendió a 439, con fuertes variaciones en cada uno de los programas (22 en el Portal de la Magdalena-Noguerola de Lleida, 77 del Nucli Antic de Tortosa).

La mayoría de éstas tienen un carácter integral con intervenciones en diversos campos: mejora del espacio público y dotación de espacios verdes; rehabilitación y equipamiento de los elementos colectivos de los edificios; provisión de equipamientos para el uso colectivo; incorporación de las tecnologías de la información en los edificios; fomento de la sostenibilidad del desarrollo urbano (eficiencia energética, ahorro de consumo de agua y reciclaje de residuos); equidad de género en el uso del espacio urbano y de los equipamientos; desarrollo de

programas que comporten una mejora social, urbanística y económica del barrio; accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas. Las dotaciones infraestructurales y de rehabilitación urbana supusieron un 5 % en el conjunto de las áreas, con notables diferencias; fue superior al 13 % en la Part Alta de Tarragona, del 12,8 en el Centre Històric de Vic y cercano al 8 % en Salt. En general, los programas de las tramas históricas reservaron un porcentaje mayor de esta partida.

Tabla 8. Actuaciones del Pla de Barris en el ámbito de estudio.

Ciudades y barrios	Aport. Pla Barris	Actuac.	% rehabilit.	Suelo (ha)	Viviendas	Habitantes	Viviendas / ha	Programa
Vic- Barris Sud	46,3	35	0,2	116	5.613	13.451	48,50	2006-09
Vic- Centre Històric I La Calla	50,0	26	12,8	28	599	3.237	21,39	2009-12
Girona- Santa Eugènia- Can Gibert Del Pla	50,0	26	1,7	31,9	4.283	10.000	134,31	2006-09
Salt-Salt 70	50,1	52	7,9	43,5	7.690	15.809	176,00	2005-08
Lleida- Centre històric	50,0	33	3,5	50	1.296	5.709	25,89	2007-10
Lleida- La Mariola	50,1	31	2,3	56,7	1.846	10.800	32,55	2005-08
Lleida- Portal de la Magdalena- Noguerola	50,0	22	0,0	36,7	8.231	11.695	224,33	2010-13
Reus- Barri del Carme	50,1	40	3,6	16,8	2.489	3.506	147,98	2005-08
Reus - De Sol i Vista a la Immaculada	50,0	33	0,0	41,5	2.250	2.329	54,67	2010-13
Tarragona – Campclar	50,0	24	0,8	65,5	4.380	8.555	66,87	2006-09
Tarragona - Part Alta	50,0	40	13,5	20	2.874	3.851	143,70	2008-11
Tortosa - Nucli Antic	50,0	77	2,7	17,6	2.722	2.853	154,92	2006-09
Total ciudades y barrios	49,7	439	4,9	524	44.273	91.795	102,59	-

Fuente: Elaboración propia.

5.5. Ciudades, áreas y programas

La ciudad de Vic desarrolla dos programas de mejora urbana. Uno corresponde a los Barris del Sud y otro al Centre Històric i la Calla. La primera área está compuesta por cinco barrios nacidos en los años sesenta en la parte meridional del municipio, al otro lado del río Meder, con una extensión de más de 100 Ha, más de 5.000 viviendas y 13.000 habitantes. Tienen una posición clara de separación del continuo urbano, con volúmenes importantes de población inmigrante. El proyecto de intervención pretende mejorar la urbanización y los espacios públicos, junto a la dotación de equipamientos, la integración de programas sociales, y la diversificación del tejido comercial. El área de intervención del Centre Històric y la Calla de Vic se extiende al lado del Mèder sobre unas 28, Ha y abraza la parte sur del núcleo histórico por debajo de la plaza Major y el área de las Adoberies, extendiéndose hacia al sur sobre el camino de Barcelona (barri de la Calla). En el Centre Històric se producían pérdidas de población y elevados niveles de inmigración. En la Calla se ha producido un aumento demográfico, con altos niveles de población inmigrada, baja actividad económica y comercial. Un área, en su conjunto, en los límites de la marginalidad social, con problemas y déficits en los edificios, sociales y económicos.

En la ciudad de Girona, después de las intervenciones en el núcleo antiguo en las décadas de 1980 y 1990, se ha desarrollado el programa del barrio de Santa Eugènia y Can Gibert del Pla, situados en la parte oeste de la ciudad y fronteriza con el municipio de Salt (Departament de Política Territorial i Obres Públiques, 2005) Esta zona, construida en los años sesenta, se extiende sobre 31 Ha, con 4.200 viviendas organizadas en bloques plurifamiliares aislados con una alta densidad residencial que alcanza en algunas zonas las 450 viviendas por hectárea, y una población de 10.000 habitantes. Con un cierto aislamiento con respecto al resto de la ciudad, entre la acequia Monar y el río Güell, se ha convertido en lugar de concentración de la población inmigrada. Los déficits estructurales de los inmuebles han motivado la declaración de esta zona como área de rehabilitación en el año 2007 con el fin de mejorar la accesibilidad de los edificios (Vilanova y Pié, 2010).

Los déficits también son notables en la vecina Salt. El programa de intervención del Sector Salt70 concentra el 58 % de la población de ese municipio, 1/4 del suelo urbano en unas 43 Ha y con una densidad residencial elevada. Afecta a una parte importante del conjunto urbano, menos la parte más antigua del municipio y los crecimientos residenciales más recientes. Aquí se dan

concentraciones medias de población inmigrante del 30 % y específicas superiores al 70 %. Es un área urbana nacida en las décadas de 1960 y 1970 que concentra un número importante de viviendas sin equipamientos colectivos y espacios públicos e importantes carencias en los servicios fundamentales de los edificios (Departament de Política Territorial i Obres Públiques, 2010). Una intervención independiente de rehabilitación e instalación de ascensores en el grupo de edificios Verge Maria (13 edificios y 232 viviendas) se desarrolló a partir del año 2008 (Vilanova y Pié, 2010). También en Sarrià de Ter, en el denominado Barri de la Rasa, se programó otra actuación de rehabilitación independiente del Pla de Barris.

La ciudad de Lleida ha desarrollado tres programas de intervención desde el año 2004. La primera corresponde al barrio de la Mariola, en la parte occidental del municipio, una zona de 56 Ha, un polígono de 1.800 viviendas construidas entre 1940 y 1970 y una población de 10.000 habitantes. Los déficits de la Mariola eran en 2004 más sociales que residenciales, con una proporción de población de etnia gitana muy elevada y un significativo aumento de la población extranjera. Destacaba también por un porcentaje elevado de edificios en mal estado, sin accesibilidad y poco ocupados. Aunque no es un lugar segregado físicamente del conjunto urbano, sí lo es socialmente. El programa de intervención del Centre Històric de Lleida abraza una extensión de 50 Ha, con 1.290 viviendas y 5.700 habitantes. Situada alrededor de la antigua catedral (la Seu Vella) y el antiguo alcázar de la Suda, es una zona delimitada por las murallas, con una topografía accidentada. Es un núcleo histórico con deficiencias en los materiales constructivos, con pérdida de población y refugio de personas con rentas bajas. Entre los objetivos del proyecto de intervención integral pretende la regeneración urbana del barrio, la mejora de la calidad de vida y la cohesión social. El centro histórico de Lleida también se ha beneficiado de la declaración de área de rehabilitación en el año 2006, con el objeto de completar y mejorar los elementos comunes del espacio residencial (Pla Territorial Sectorial Habitatge, marzo 2010). También en Lleida, los barrios del Portal de la Magdalena y Noguerola se extienden sobre una superficie de 36 Ha, y agrupan a un denso espacio residencial de más de 8.000 viviendas con unos 11.000 habitantes. Esta zona cierra la ciudad histórica en una continuación de la muralla, con una trama irregular y topografía accidentada. Es una zona con una situación privilegiada con síntomas de deterioro, ocupada por población de alto riesgo de exclusión social y pobreza económica.

A finales de la década de 1990 la ciudad de Reus completaba el *Plan de reforma del nucli antic*. A continuación, el barrio del Carme fue uno de los pri-

meros programas del Pla de Barris (convocatoria de 2004). Esta área, anexa al centro histórico, constituye un barrio obrero cuyo origen se remonta al siglo XVIII, localizado extramuros del núcleo inicial de la ciudad que se extiende sobre una superficie de 16,8 Ha y con una tipología de edificios de casas bajas (2.489 viviendas y 3.500 habitantes) y una trama viaria de calles estrechas con déficits de espacios públicos y zonas verdes. El plan propone la mejora de la accesibilidad y permeabilidad del barrio, incorporar equipamientos a partir de la recuperación del patrimonio industrial y dinamizar los usos comerciales y la red viaria para atraer a diferentes tipologías sociales.

La memoria final del proyecto de intervención integral en el barrio del Carme da cuenta de las mejoras que se han producido hasta el año 2011. Entre ellas destacan un aumento y un rejuvenecimiento de la población del barrio, equiparándose al del resto de la ciudad, mejoras en el estado de conservación del parque residencial, mayor oferta de la vivienda en régimen de alquiler, mayor permeabilidad e interacción con el resto de la ciudad.

Antes de la finalización completa de esta intervención integral, en la convocatoria del año 2009 se presentó un proyecto para los núcleos de poniente del municipio de Reus como Sol i Vista y La Inmaculada. Comprende una área de 41 Ha, con 2.300 viviendas y algo más de 2.200 habitantes. El origen de la ocupación urbana de esta zona está en la emigración de los años cincuenta y continuada en las décadas siguientes, que se asienta en esta periferia con pequeñas urbanizaciones espontáneas en suelo rústico, sin planificación urbanística. Sus problemas de conectividad urbana se agravan por la existencia de barreras naturales como los barrancos de la Mina, el Escorial y el Pedret. El programa contempla la integración de estos elementos naturales con el objetivo de que colaboren a superar la segregación física. El plan está acompañado de otras actuaciones no financiadas por la Ley de Barrios, como, por ejemplo, la construcción de nuevas viviendas. Otros programas han atendido a dos barrios residenciales de Reus, como el barrio Fortuny en la parte norte y el barrio Gaudí en el sur, con ayudas a la rehabilitación sobre un total de 33 edificios y 720 viviendas (Vilanova y Pié, 2010).

La vecina ciudad de Tarragona ha desarrollado dos intervenciones integrales: el barrio de Campclar en la convocatoria de 2005 y el de la Part Alta en la convocatoria de 2007. El primero, situado en el margen derecho del río Francolí, entre la carretera nacional 340, la autovía Tarragona-Reus y próximo al polígono petroquímico, se extiende sobre 65 Ha, 4.380 viviendas y 11.400 habitantes. Nació por la necesidad de viviendas originada por el desarrollo industrial del municipio y para resolver problemas relacionados con la in-

fravivienda y el barraquismo. En este espacio se han acumulado problemáticas derivadas de la falta de equipamientos, calidad deficiente de los edificios, abandono de los espacios comunes de los edificios, proporción elevado de rentas bajas, elevada presencia de personas de etnia gitana. La intervención integral del barrio de Campclar pretende la mejora de la calidad de vida de sus habitantes, favorecer la convivencia y fortalecer la cohesión social a través de programas que colaboren en el aumento del nivel formativo, el acceso al mercado laboral y dinamicen las actividades económicas y comerciales (Ajuntament de Tarragona, 2006).

La Part Alta de Tarragona corresponde al núcleo histórico de la ciudad. Se extiende sobre 20 ha. de suelo, contiene un parque de 2.800 viviendas y una población de 3.800 habitantes. Esta área tuvo una importante intervención a mediados de la década de 1980 con un Plan de Reforma Interior que sirvió para dinamizarla, aunque sin poder evitar algunos síntomas de gentrificación. La diagnosis de la propuesta de intervención habla del mal estado del parque inmobiliario, la falta de equipamientos y áreas verdes, las barreras arquitectónicas y las dificultades para asentar la actividad comercial más allá de lo relacionado con el turismo; en los últimos años ha aumentado la población inmigrada, en un proceso paralelo al envejecimiento de la población autóctona, esta última en regresión. En la ciudad de Tarragona también se han definido áreas de rehabilitación; una, en el año 2008, en el barrio de Sant Salvador, polígono de viviendas en el extremo septentrional del término municipal, con el fin de mejorar la accesibilidad de 23 edificios con 1.500 viviendas. En la Part Alta, en la calle Compte, otra intervención de rehabilitación sobre 13 edificios con diferentes problemáticas.

El programa de intervención con mayores recursos corresponde al Nucli Antic de Tortosa, planteado en la convocatoria del año 2005. Un presupuesto superior a los 18 millones de euros y, como hemos adelantado, un volumen elevado de actuaciones previstas en un espacio que representa el 43 % del casco antiguo de la ciudad, el área urbana de especial atención (AUEA). Con una extensión de 17,5 Ha, contenía 2.700 viviendas y una población de 2.850 habitantes y un cúmulo de síntomas de degradación urbana y social. En el momento de la redacción de la memoria del Pla Integral del Casc Antic de Tortosa (abril 2005) el número de viviendas vacías en algunas zonas era muy elevado, superior al 50 %, el número de locales inactivos superaba el 40 % y las personas en riesgo de exclusión social alcanzaba porcentaje superiores al 80 %. Se trata del casco antiguo, con una notable carga patrimonial que ha perdido su papel de centro en el contexto de una ciudad madura de 35.000 habitantes, con diversos núcleos

de población dispersos y uno de los municipios catalanes más extensos. El proyecto de intervención integral de Tortosa pretende reurbanizar los espacios más degradados con la finalidad de mejorar la calidad del espacio público, revalorizar el patrimonio y las tramas urbanas singulares. También incluye actuaciones de esponjamiento y apertura hacia el eje del río. Otras intervenciones tienen como objetivo la construcción de equipamientos de diversa índole administrativa, con el objetivo de que actúen como polos de reactivación ciudadana, programas de vivienda, dinamización económica y cohesión social y ciudadana. De forma paralela, otros programas han incidido en multiplicar las iniciativas de rehabilitación del tejido urbano sobre grandes estructuras del casco antiguo, sobre todo equipamientos religiosos.

6. CONCLUSIONES

El objetivo principal del trabajo ha sido el de cuantificar y valorar el grado de segregación de la población extranjera –en su conjunto y para ciertos colectivos nacionales concretos– en algunas ciudades medias de la Cataluña no metropolitana, ya que el repaso bibliográfico realizado ha permitido constatar que se trata de un ámbito geográfico poco estudiado en comparación con una producción científica importante sobre la ciudad de Barcelona y sus entorno metropolitano más cercano. Como segundo objetivo, pero no por ello menos importante, se planteaba interrelacionar dicha segregación con las características del parque de viviendas en el marco de las actuaciones de remodelación urbanística de barrios desfavorecidos por parte del gobierno de la Generalitat de Catalunya.

En relación al primero de los objetivos planteados, los resultados obtenidos nos permiten asegurar que el nivel de segregación residencial de la población de nacionalidad extranjera en las ciudades analizadas es bajo y, en todo caso, inferior al observado por otros autores al de la ciudad de Barcelona. A pesar de que existen diferencias relevantes entre municipios, en cuanto al valor de la segregación, son los colectivos africanos –y dentro de estos, los magrebíes (marroquíes y argelinos)– los que presentan una mayor segregación. Y ello es especialmente remarcable por ser, en la mayoría de los casos, los colectivos nacionales con mayor tradición inmigratoria en nuestro país, y por tanto, con mayor tiempo de permanencia en nuestras ciudades. Este hecho choca con la idea que algunos autores apuntan en la dirección que la segregación es mayor en los momento iniciales de la experiencia migratoria y que a medida que la población recién llegada se va asentando –y, aunque lentamente, ascendiendo

en la escala social– tiende a adquirir unas pautas de localización residencial más similares al de la población autóctona. Sin embargo, la explicación más pausable a la segregación observada entre estos colectivos no debe ser interpretada como una deficiencia en el proceso de la llamada «integración» (concepto este cuya discusión queda fuera de los objetivos del presente trabajo), sino, probablemente atribuible a todo lo contrario: la importancia de las redes sociales y familiares de apoyo en la localización de la residencia y de un cierto proceso de agrupamiento en el espacio. Ello sin negar la posible existencia de un cierto rechazo de la población autóctona a alquilar viviendas a los inmigrantes, y de manera especial a este colectivo.

La localización concreta en el término municipal de este fenómeno obedece principalmente a dos realidades complementarias: por un lado, la mayor sobrerrepresentación de la población extranjera se produce en los centros históricos de las ciudades, donde el acceso a la vivienda es más asequible económicamente. Por el otro, en ciertos espacios periféricos de las ciudades, surgidos en la década de los años sesenta y setenta como polígonos de vivienda contruidos para absorber las olas migratorias de aquellas décadas.

Precisamente, y en relación ya con el segundo objetivo, el artículo ha constatado la especial relevancia de las características del espacio residencial para comprender el aprovechamiento del parque existente y los procesos de sustitución en el análisis de la segregación de la población extranjera. Así, la diferenciación resultante de las características físicas y los indicadores empleados sobre las dotaciones de los edificios –básicamente, el porcentaje de edificios de cuatro o más plantas sin ascensor– han permitido comprender mejor los usos sociales de las ciudades y las sucesivas reutilizaciones de los espacios residenciales más antiguos o con mayores deficiencias.

Los resultados obtenidos señalan la necesidad de realizar actuaciones de mejora en determinadas áreas del espacio urbano a través de programas de regeneración urbana. En este sentido se han valorado las áreas desfavorecidas, se han definido programas integrales de intervención, más allá de políticas específicas de rehabilitación del espacio físico o de atención a determinados colectivos.

No es casual la coincidencia en el tiempo entre la implosión de la población inmigrada en las ciudades medias y el desarrollo de programas de mejora urbana. En una primera fase se crea un marco legal, de protección y control administrativo, con implicación de las entidades locales y participación ciudadana. Después se realizan las diagnosis y la construcción de indicadores para comprobar el estado de las áreas y la identificación de estrategias de recuperación y mejora. Y, finalmente, se identifican las áreas urbanas sobre

las que debe intervenir que han sido esencialmente tres: núcleos históricos, polígonos de vivienda y áreas de urbanización marginal.

Todas las ciudades estudiadas han desarrollado programas de actuación y mejora urbana. Excepto en la Part Alta de Tarragona, los planes de intervención integral contemplan actuaciones relacionadas con el aumento de la población inmigrada en sus diferentes aspectos (integración y convivencia, comercio, usos del espacio, densificación residencial). La inversión económica en la mejora infraestructural y de rehabilitación urbana ha sido mayor en las áreas centrales y centros históricos. En la mayoría de las áreas estudiadas se han desarrollado actuaciones específicas de mejora del parque residencial y de rehabilitación estructural, sobre todo del parque dependiente de la gestión de empresas públicas. Algunas evaluaciones de estos programas integrales señalan que se han producido mejoras en diferentes aspectos. Entre otros en la conservación del paisaje urbano y en la interacción urbana. Por el contrario, en la dinámica de mejora urbana aparecen síntomas de terciarización, derivadas del vacío demográfico y de la tipología de usos en determinadas áreas históricas.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y OTRAS LECTURAS

- AJUNTAMENT DE TARRAGONA (2006): *Pla Integral Campclar. Llei 2/2004, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen atenció especial. 2ª convocatòria*. Tarragona. Ajuntament de Tarragona.
- ALBORS, J. (2008): “La millora urbana des dels barris : marc instrumental, intervenció integral i oportunitats”, en *Ciutats en (re)construcció: necessitats socials, transformació i millora de barris*. Barcelona, Diputació de Barcelona, 259-268.
- ALGABA, A. (2003): “La discriminación en el acceso al mercado de la vivienda: las desventajas de la inmigración. Novedades y permanencias”. *Scripta Nova*, Vol. VII, nº 146(060). Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146.htm>
- APARICIO, R. (dir.) (2003): *Inmigrantes y vivienda en la Comunidad Valenciana*. Valencia. Generalitat Valenciana, Conselleria de Benestar Social y Universidad Pontificia de Comillas.
- ARIAS, F. (dir.) (2000): *La desigualdad urbana en España*. Madrid. Ministerio de Fomento. Disponible en <http://habitat.aq.upm.es/du/ac.html>
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROMOTORES PÚBLICOS DE VIVIENDA Y SUELO (2008): *Revitalización urbana. Buenas prácticas*. Valencia. Imp. Comunicación Gráfica.

- BAYONA, J. (2007a): "La segregación residencial de la población extranjera en Barcelona: ¿una segregación fragmentada?". *Scripta Nova*, vol. XI, núm. 235. Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-235.htm>
- BAYONA, J. (2007b): "Distribució territorial i característiques sociodemogràfiques de la població de nacionalitat estrangera en àmbits urbans: el cas de la ciutat de Barcelona". *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, nº. 64, 7-33.
- BAYONA, J. (2008): "El impacto de la inmigración extranjera en la estructura demográfica de las ciudades. El caso de la ciudad de Barcelona y su región metropolitana". *Revista ACE (Arquitectura, Ciudad y Entorno). Sección especial Inmigración y Ciudad: Nuevas realidades para ciudades en transformación*, año III, nº 8, 115-141.
- BAYONA, J. y BLANCO, M. J. (2004): "Pautes d'associació en l'espai de la població de nacionalitat estrangera a Barcelona". *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, nº 43, 107-122.
- BAYONA, J. y DOMINGO, A. (2005): "Actividad y territorio: la localización de la población extranjera en Barcelona". *Cuadernos de Geografía*, nº 77, 19-40.
- BAYONA, J., DOMINGO, A. y LOPEZ, A. (2004): "Impacto demoespacial de la internacionalización de los flujos migratorios en la ciudad de Barcelona". *Migraciones*, nº 16, 157-198.
- BAYONA, J., DOMINGO, A. y GIL, F. (2008): "Población extranjera y vivienda en Cataluña: evolución reciente y previsión de la demanda". *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, vol. 28, nº 2, 37-61.
- BAYONA, J. y LÓPEZ, A. (2011): "Concentración, segregación y movilidad residencial de los extranjeros en Barcelona". *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, vol 57. nº 3, 381-412.
- BELLET, C. y VILAGRASA, J. (2001): "Diferenciació socioespacial de la ciutat de Lleida". *Revista Catalana de Sociologia*, nº 14, 13-42.
- BELLET, C., GANAU, J. y LLOP, J. M. (ed.) (2008): *Vivienda y sociedad: nuevas demandas, nuevos instrumentos. Actes de la IX Setmana d'Estudis Urbans de Lleida*. Lleida. Milenio.
- BRUQUETAS, M., MORENO, F. J. y WALLISER, A. (2005): *La regeneración de barrios desfavorecidos*. Madrid. Fundación Alternativas.
- CENTRE D'ESTUDIS DEMOGRÀFICS (ed.) (1995): "Habitar, vivir, prever" en *Actas del V Congreso de la población española*. Barcelona. Universitat Autònoma de Barcelona.

- COSTA, J., GARCIA, E., TATJER, M., VASCONCELOS, C. y VILANOVA, J. M. (2003): “Infraviviendas en Cataluña”. *Scripta Nova*, núm 146 (049). Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146.htm>
- COSTAS, A. (dir.) (2006): *Llibre Blanc de l'Habitatge a Barcelona*. Barcelona. Ajuntament de Barcelona.
- CUADRAS, A. (dir.) (2004): *Les condicions de vida de la població d'origen no comunitari a Catalunya*. Barcelona. Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.
- “Decreto 369/2004 de 7 de septiembre por el que se desarrolla la Ley 2/2004 de barrios, villas y áreas urbanas que requieren de atención especial”. *Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña*, nº 4215.
- DELGADO, M. (ed.) (1997): *Ciutat i immigració*. Barcelona. Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.
- DEPARTAMENT DE POLÍTICA TERRITORIAL I OBRES PUBLIQUES (2005): *Estudi de cas del projecte d'intervenció integral de Santa Eugènia i Can Gibert del Pla (Girona)*. Barcelona. Generalitat de Catalunya, Barris en Projecte.
- DEPARTAMENT DE POLÍTICA TERRITORIAL I OBRES PUBLIQUES (ed.) (2009): *La Llei de Barris: una aposta col·lectiva per la cohesió social*. Barcelona. Departament de Política territorial i Obres Publiques.
- DEPARTAMENT DE POLÍTICA TERRITORIAL I OBRES PUBLIQUES; AJUNTAMENT DE SALT (2010): *Informe d'Avaluació final del Projecte d'Intervenció Integral “Salt70”*. Disponible en <http://ecatalunya.gencat.net>
- DIPUTACIÓ DE BARCELONA (ed.) (2008): *Ciutats en (re)construcció: necessitats socials, transformació i millora de barris*. Barcelona. Diputació de Barcelona.
- DOMINGO, A. (2011): “Como por arte de magia: visibilidad e invisibilización de la población inmigrada en la ciudad” en PUJADAS, I. *et al.* (ed.), *Población y espacios urbanos*. Barcelona, Departament de Geografia Humana de la UB y Grupo de Población de la AGE, 449-466. Disponible en http://www.ub.edu/congreso_poblacion/docs/actas.pdf
- DOMINGO, A. y BAYONA, J. (2002): “Habitatge i assentament de la població de nacionalitat estrangera als barris de Barcelona, 1991 i 2001”. *Qüestions d'habitatge*, nº 8, 1-23.
- DOMINGO, A. y BAYONA, J. (2004): “Concentració i segregació al municipi de Barcelona, 1991-2002”. *Papers de Demografia*, nº 245, 1-32.
- DOMINGO, A. y BAYONA, J. (2007a): “Migracions, població estrangera i habitatge a la ciutat de Barcelona en el context metropolità” en COSTAS,

- A, (Ed.), *Llibre Blanc de l'habitatge a Barcelona*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona, 16-60.
- DOMINGO, A. y BAYONA, J. (2007b). "Movilidad, vivienda y distribución territorial de la población marroquí en Cataluña". *Estudios Geográficos*, 68 (263), 465-496.
- DOMÍNGUEZ, J. (2011): "Inmigración extranjera y espacios urbanos: Resumen de los artículos" en PUJADES, I, *et al.* (ed.), *Población y espacios urbano*. Barcelona, Departament de Geografia Humana de la UB y Grupo de Población de la AGE, 467-486. Disponible en http://www.ub.edu/congreso_poblacion/docs/actas.pdf
- DUNCAN, O. D. y DUNCAN, B. (1955a): "A methological analysis of segregation indexes". *American Sociological Review*, vol. 41, 210-217.
- DUNCAN, O. D. y DUNCAN, B. (1955b): "Residential distribution and occupational stratification". *American Journal of Sociology*, vol. 60, 493-503.
- FULLAONDO, A. (2003): *Análisis de la distribución territorial de la inmigración extranjera en Barcelona*. Barcelona. Centre de Política del Sòl i Valoracions, Universitat Politècnica de Catalunya.
- FULLAONDO, A. (2008a): *Inserción y lógica residencial de la inmigración extranjera en la ciudad. El caso de Barcelona*. Tesis doctoral dirigida por Josep Roca. Disponible en <http://hdl.handle.net/10803/6131>
- FULLAONDO, A. (2008b): "Epíleg: Una interpretació per a la comprensió" en MARTORI, J. y I HOBERG, K. (ed.), *Immigrants a les ciutats. Segregació i agrupació territorial de la població estrangera a Catalunya*. Barcelona. Fundació Jaume Bofill. 151-181.
- FULLAONDO, A. (2009): "Inmigración y ciudad. El caso del área metropolitana de Barcelona" en BLANCO, M.C. y BARBERO, I. (ed.), *Pautas de asentamiento de la población inmigrante: implicaciones y retos socio-jurídicos*, Madrid, Dykinson, 63-94.
- GANAU, J. y VILAGRASA, J. (Ed.) (1998): *La ciutat fragmentada: grups socials, qualitat de vida i participació*. VI Setmana d'Estudis Urbans a Lleida 16-20 de octubre de 1995. Lleida, Universitat de Lleida.
- GARCÍA, P., FULLAONDO, A. y FRIZZERA, A. (2008): *Inmigración y vivienda: el proceso de integración desde el análisis y la prospectiva de la formación de hogares y su acceso a la vivienda. Aproximación a 7 áreas metropolitanas españolas*. Barcelona. Universitat Politècnica de Catalunya, Centre de Política de Sòl i Valoracions.
- GARCÍA VAQUERO, P. (2008): *Evaluación del estado del parque inmobiliario mediante técnicas SIG y EMC (Sistema de Información Geográfica y Eva-*

- luación Multicriterio). Tesis de Master dirigida por Pilar García Almirall. Barcelona. Universitat Politècnica de Catalunya.
- GENERALITAT DE CATALUNYA. DEPARTAMENT DE POLÍTICA TERRITORIAL I OBRES PÚBLIQUES. INSTITUT CATALA DEL SOL. INSTITUT CARTOGRAFIC DE CATALUNYA : *Atles de Projectes*. Disponible en <http://www6.gencat.atlasbc/cartografia.icc>.
- GOÑI, B. (2008): "Identificación, localización y caracterización de las secciones censales desfavorecidas de la región metropolitana de Barcelona (1)". *Scripta Nova*, vol. XII, nº 272. Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-272.htm>
- GUTIÉRREZ, A. (2008): "El "mètode URBAN" i la seva difusió com a principal valor afegit de la iniciativa comunitària". *Ciutats en (re)construcció: necessitats socials, transformació i millora de barris*, Barcelona. Diputació de Barcelona, 303-326.
- HERNÁNDEZ, A. (1997): "Análisis urbanístico de barrios desfavorecidos. Catálogo de áreas vulnerables españolas". *Cuadernos de Investigación Urbanística*, nº 19, 1-101.
- HIEBERT, D.; MÉNDEZ, P. y WYLY, E. (2008): "The Housing Situation and Needs of Recent Immigrants in the Vancouver Metropolitan Area". *Working Paper Series*, nº 8-01.
- JANÉ, M. A. y GARCIA, M. P. (1992): "L'emigració de Barcelona: causes i característiques. El mercat de l'habitatge com a factor incentivador de l'emigració". *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, nº 32, 133-148.
- JORNET, S.; PASTOR, J.E. y LLOP, C. (2005): *Pla Integral del Casc Antic de Tortosa, PINCAT*. Memòria. Disponible en <http://www.tortosa.altanet.org/pincat/memoria.pdf>
- MARTÍNEZ, U. (1999): *Pobreza, segregación y exclusión espacial: la vivienda de los inmigrantes extranjeros en España*. Barcelona. Icaria.
- MARTORI, J. C. y HOBERG, K. (2004): "Indicadores cuantitativos de segregación residencial. El caso de la población inmigrante en Barcelona". *Scripta Nova*, vol. VIII, nº 169. Universidad de Barcelona. Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-169.htm>
- MARTORI, J. C. y HOBERG, K. (2008a): *Immigrants a les ciutats. Segregació i agrupació territorial de la población estrangera a Catalunya*. Barcelona. Fundació Jaume Bofill.
- MARTORI, J. C. y HOBERG, K. (2008b): "Nuevas técnicas de estadística espacial para la detección de clusters residenciales de población inmigrante". *Scripta Nova*, vol. XII, nº 263. Universidad de Barcelona. Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-263.htm>

- MASSEY, D. S. y DENTON, N. A. (1988): "The dimensions of residential segregation". *Social Forces*, nº 67-2, 281-315.
- MORENO, F. J. y BRUQUETAS, M. (2011): *Inmigración y Estado del bienestar en España*. Barcelona. Fundación "La Caixa". Disponible en www.laCaixa.es/obrasocial.
- MÚÑOZ, F. (2006): "Fer ciutat, construir territori. La Llei de Barris". *Activitat Parlamentària*, nº 8-9, 59-75.
- MUSTERD, S. y FULLAONDO, A. (2008): "Ethnic segregation and the housing market in two cities in northern and southern Europe: the cases of Amsterdam and Barcelona". *Revista ACE (Arquitectura, Ciudad y Entorno)*. Sección especial *Inmigración y Ciudad: Nuevas realidades para ciudades en transformación*, año III, nº 8, 93-113.
- NEL-LO, O. (2001): *Ciutat de ciutats. Reflexions sobre el procés d'urbanització a Catalunya*. Barcelona. Empúries.
- NEL-LO, O. (2008): "Contra la segregación urbana y por la cohesión social: la Ley de Barrios de Cataluña" en *Ciutats en (re)construcció: necessitats socials, transformació i millora de barris*, 227-246.
- PEREDA, C., ACTIS, W. y PRADA, M. Á. de (Colectivo IOÉ) (2005): *Inmigración y vivienda en España*. Madrid. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- REQUENA, J. (2003): "La peor casa en el peor barrio. Barrios de inmigración y marginalidad en la periferia urbana de Barcelona. El caso de Badalona". *Scripta Nova*, nº 146(058). Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146.htm>
- RULLÁN, O. y ARTIGUES, A. A. (2007): "Estrategias para combatir el encarecimiento de la vivienda en España. ¿Construir más o intervenir en el parque existente?". *Scripta Nova*, nº 245(28). Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-245.htm>
- SERRA, A. (2004): "La dimensió social dels barris en dificultats", en SODUPE, M. (Ed.), *Urbanisme i barris en dificultats. El cas de La Mina*. Barcelona. Aula Barcelona, Fundació CIDOB, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomicos i Locals y Diputació de Barcelona.
- SODUPE, M. (ed.) (2004): *Urbanisme i barris en dificultats. El cas de La Mina*. Barcelona. Aula Barcelona. Fundació CIDOB, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomicos i Locals, y Diputació de Barcelona.
- SURIÑACH, J., MARTORI, J. C. y HOBERG, K. (2006): "Población inmigrante y espacio urbano. Indicadores de segregación y pautas de localización". *EURE*, nº 97, 49-62.

- TATJER, M. (2000): “Las intervenciones urbanísticas en el centro histórico de Barcelona: de la Via Laietana a los nuevos programas de revitalización”, en BERNAL, B. (ed), *Oportunidades de desarrollo sostenible para los conjuntos urbanos históricos. III Jornadas de Geografía Urbana* Burgos. Universidad de Burgos, 13-28.
- TORNER, I. (2002): “Vecindad, concentración y segregación de los extranjeros en Mataró”. *Papers de demografia*, nº 214, 1-20.
- TRILLA, C. (2008): “Necessitats socials i reptes en matèria d’habitatge. La Llei 18/2007 del dret a l’habitatge de Catalunya”, en *Ciutats en (re)construcció: necessitats socials, transformació i millora de barris*, 247-258. Barcelona. Diputació de Barcelona.
- VALENZUELA, M. (2000): “La regeneración de los cascos históricos en España. El programa URBAN, dinero comunitario para una estrategia global”, en BERNAL B. (ed.), *Oportunidades de desarrollo sostenible para los conjuntos urbanos históricos. III Jornadas de Geografía Urbana*. Burgos, Universidad de Burgos, 87-125.
- VILANOVA, J. M. (dir.) (2005): *Pla Integral del Casc Antic de Tortosa. PIN-CAT. Anàlisi i reconeixement demogràfic i social del casc antic de Tortosa. Document de Treball*.
- VILANOVA, J. M. y PIÉ, R. (resp.) (2010): *Pla Territorial Sectorial d’Habitatge*. Barcelona. Generalitat de Catalunya. Departament de Medi Ambient i Habitatge. Secretària d’Habitatge. UPC, Departament d’Urbanisme i Ordenació del Territori a l’Escola Tècnica Superior d’Arquitectura del Vallès. 2 cd.
- VONO, D. y BAYONA, J. (2011): “Latinoamericanos en las grandes ciudades españolas. Concentración y segregación en el territorio” en PUJADAS, I. et al (ed.), *Población y espacios urbanos*,. Barcelona. Departament de Geografia Humana de la UB y Grupo de Población de la AGE, 819-836. Disponible en http://www.ub.edu/congreso_poblacion/docs/actas.pdf
- YEGOROV, Y. (2007): “Heterogeneidad en los flujos migratorios y sus impactos en los mercados de la vivienda en Barcelona. Inmigración y transformación social en Cataluña”, en *Aspectos socioeconómicos del fenómeno inmigratorio: las cuestiones relevantes*, vol. 1, 305-360.

**UN HORIZONTE DE SALIDA PARA
LA CRISIS A PARTIR DE LA REACTIVACIÓN
DE LA ECONOMÍA URBANA BASADA EN
LA CREATIVIDAD Y LA INNOVACIÓN**

LA RECUPERACIÓN URBANA Y COMERCIAL DE LAS CIUDADES ALICANTINAS*

Gabino Ponce Herrero
Universidad de Alicante
gabino.ponce@ua.es

Ana Espinosa Seguí
Universidad de Alicante
ana.espinosa@ua.es

Palabras Clave: Urbanismo comercial, ciudad, comercio, evolución comercial, centro comercial abierto.

1. INTRODUCCIÓN

El comercio minorista es un elemento clave en la comprensión del hecho urbano. De la función tradicional de abastecimiento propia de la *ciudad fordist*, las actividades comerciales han evolucionado hacia una mayor complejidad, agregando nuevas funciones como el ocio, diversión, esparcimiento o incluso, la socialización de los ciudadanos en espacios de consumo, bien dedicados a los servicios bien al comercio propiamente dicho (Castresana, 1997).

El abrumador cambio de funciones ha llevado consigo un incremento notable de la superficie comercial en las ciudades españolas, tanto en los centros urbanos como en los nuevos y competitivos espacios periféricos comerciales. El aumento de superficie comercial se ha visto apoyado con la aparición de nuevos conceptos comerciales, más complejos, innovadores, creativos y desafiantes con la tradición comercial, que han aumentado la necesidad de

.....
* Este texto se enmarca en el proyecto de investigación **Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2012). Dinámicas, procesos y políticas**, financiado por el Plan Nacional de Investigación I+D+i del Ministerio de Economía y Competitividad para el período 2010-2013 (Código: CSO 2009-11261-(Subprograma GEOG)).

los consumidores/ciudadanos de visitar tiendas y espacios de ocio con mayor profusión, mayor gasto y mayor frecuencia (Bottini, 2005; Escudero, 2008).

La frecuencia de compra o visita de los establecimientos comerciales ha provocado a su vez un incremento de los desplazamientos con fines lúdicos de una gran parte de los consumidores, por lo que, consecuentemente, las periferias y áreas urbanas con vocación comercial han experimentado una mayor presencia de consumidores dispuestos a “hacer uso de la ciudad” entre compra y compra.

El uso de la ciudad no ha sido únicamente peatonal. Es evidente que ciudades que han experimentado crecimientos superficiales para usos residenciales muchos mayores que en otros períodos de tiempo, también han desarrollado usos del espacio más extensivo por parte de sus moradores/consumidores. Así, las compras realizadas en espacios comerciales periféricos se han planteado casi exclusivamente con el vehículo propio, así como parte de los actos de compra en el centro urbano (Castresana, 1997; Bottini, 2005; Escudero, 2008). El resultado ha sido un aumento considerable de los desplazamientos con fines comerciales, un uso del territorio rápido y extensivo y la configuración de áreas comerciales en espacios accesibles (Castresana, 1997), que no centrales, que han acabado desplazando incluso a los tradicionales espacios de comercio plurifuncionales de los centros urbanos (Bottini, 2005).

Sin llegar al grado de rapidez de uso de las áreas comerciales de otros países occidentales, en España la configuración de las áreas comerciales en espacios urbanos ha supuesto la configuración de espacios perdedores y ganadores y, por ende, la aparición de una fractura entre la ciudad plurifuncional heredada de las décadas anteriores frente a una ciudad zonificada atendiendo a usos y funciones (Castresana, 1997; Escudero, 2008).

Los espacios urbanos con tradición comercial más perjudicados han sido los centros históricos, que han visto debilitar su estructura social, arquitectónica y comercial casi hasta su agonía, mientras que otras áreas de la ciudad, carentes o con apenas patrimonio urbano, simbolismo y tradición han calado entre los consumidores como áreas atractivas en las que pasar horas y horas amenizado con multitud de actividades.

Esa situación de abandono del sector privado y de impotencia del sector público en los centros históricos de muchas ciudades españolas se ha prolongado en el tiempo y espacio por varias décadas, en las que no se encontraba ninguna fórmula válida para recuperar a los consumidores, visitantes, turistas y vecinos, que antes vivían y compraban en la ciudad histórica, y que ahora re-

huían de ella por carecer de atractivo suficiente para su visita (Villarejo, 2008). Tras este período gris y desolador de muchas zonas comerciales tradicionales, en la actualidad existe una dinámica comercial positiva en muchos centros históricos valencianos, similar a la del resto de España.

Mientras que los espacios comerciales periféricos y las zonas comerciales de los ensanches funcionan con relativa normalidad, los gobiernos locales y el gobierno regional valenciano han apostado por fomentar el comercio minorista localizado en las áreas históricas de las ciudades, como parte de la recuperación social, arquitectónica y económica que desean conseguir para las áreas urbanas en crisis. Este *partenariado* público-privado, establecido en muchas ciudades valencianas y españolas, a pesar de sus limitaciones, se presenta como una fórmula eficaz para promover el diálogo entre agentes interesados por recuperar la ciudad (Rovira, 2002; Ysa, 2007; Villarejo, 2008).

En este contexto comercial y urbano, se propone analizar las dinámicas comerciales y urbanas en la etapa autonómica, mediante el estudio de áreas urbanas más destacadas de la Comunidad Valenciana, atendiendo de manera especial a las ciudades alicantinas, bajo la hipótesis de que las nuevas estrategias comerciales, más dinámicas y eficaces (desde el estricto punto de vista del negocio), han derivado en la necesidad de nuevos espacios comerciales, con diferente morfología y diseño, que se concretan en vastos equipamientos periféricos, que alteran los equilibrios tradicionales entre las funciones urbanas y se plasman en ampliaciones crecientes del suelo urbanizado. Conceptualmente, se pasa desde el modelo de *ciudad comercial* al de *territorio comercial*, en el que los grandes equipamientos comerciales constituyen motor de arrastre y cualificación de la expansión periurbana.

2. DE LA CIUDAD COMERCIAL AL TERRITORIO COMERCIAL

Desde los años 1970 y 1980 se ha asistido a importantes transformaciones del sector comercial en las ciudades españolas. Aunque los cambios son de diversa índole, se observa el hecho común del paso desde espacios de consumo y aprovisionamiento tradicionales hacia territorios con múltiples centralidades, tanto urbanas como suburbanas, que obligan a los consumidores a utilizar el territorio y el tiempo en las compras de un modo muy diferente al que lo hacía en el pasado (Escudero, 2008; Villarejo, 2008). El paso desde la *ciudad comercial* hacia el *territorio comercial* ha implicado la creación de nuevos espacios comerciales, aunque consecuentemente también ha supuesto la destrucción de los espacios comerciales menos competitivos (Campesino, 1999; Espinosa,

2009), normalmente localizados en centros históricos o barrios consolidados con oferta comercial menos especializada que en el centro urbano.

Para superar el modelo de dependencia comercial centro-periferia y consolidar el modelo actual basado en el policentrismo jerarquizado de los nuevos espacios comerciales (Espinosa, 2009) han sido necesarios años de adaptación por parte de las ciudades y/o nuevos espacios urbanizados, de los consumidores y también de la propia actividad comercial.

Aunque es difícil determinar cuál de estos elementos esenciales de la distribución comercial ha suscitado los cambios en el sector comercial (o el territorio, o la sociedad como consumidora o la oferta comercial), parece evidente que la evolución de esos tres aspectos ha generado cambios en los otros elementos, muchas veces de gran profundidad y trascendencia en la distribución comercial.

Esa evolución del sector comercial en la ciudad puede dividirse en cuatro etapas básicas en el ámbito europeo y norteamericano:

- Etapa 1.- Consolidación del modelo comercial basado en la dependencia centro-periferia.
- Etapa 2.- Irrupción de nuevos formatos comerciales en el mismo centro y, al tiempo, en la periferia, desdoblado la oferta.
- Etapa 3.- Crisis comercial del centro urbano y consolidación de las periferias comerciales.
- Etapa 4.- Recuperación de la función comercial del centro urbano.

La cronología de esas etapas resulta variada, según los territorios y sociedades, y dificulta su manejo comparativo, debido a las diferentes magnitudes de los procesos. Con todo, en líneas generales, parece clara la transición por esas etapas del sector de la distribución comercial en Europa Occidental, Estados Unidos y Canadá a lo largo de la segunda mitad del siglo pasado y principios del presente.

En las tres primeras etapas del modelo, el sector público prácticamente no intervenía más que para permitir licencias comerciales y establecer la localización idónea de las grandes superficies comerciales, mientras era la propia oferta la que maximizaba sus beneficios con una buena localización en el territorio urbanizado, a través de los formatos comerciales que más encajaban con el perfil de cada área urbana determinada.

Hasta la cuarta etapa, la oferta del sector de la distribución comercial utilizaba el espacio urbano para los usos comerciales que mejor se adaptaba a sus necesidades. Así, el consumo que realizan los agentes de la oferta comercial de los espacios urbanos se hacía atendiendo a los beneficios que reportaba a sus comercios y también a las ventajas competitivas que ofrecían a los consumi-

dores en comparación con otras áreas urbanas. Por ejemplo, atendiendo a la accesibilidad a un territorio más amplio, la facilidad de aparcamiento y llegada a los centros comerciales por parte de muchos consumidores se ha convertido en la gran ventaja competitiva de los centros comerciales, que utilizan los espacios suburbanos creando centralidades comerciales periféricas. Del mismo modo, el comercio de las áreas de ensanche aprovecha la fisonomía de la ciudad planificada para utilizar una mayor superficie de venta al público, con locales mucho más amplios destinados a una demanda más numerosa que la que podía ofrecer el centro histórico y los comercios allí localizados.

La gran diferencia que marca la entrada en la cuarta etapa del ciclo comercial frente a las tres anteriores es la coordinación entre el sector público y el privado para poder solucionar la crisis comercial y urbana provocada por años y décadas de un uso economicista del espacio de la ciudad.

Pese a sus múltiples tentativas, tanto los agentes privados como los públicos han experimentado las dificultades para reforzar la imagen urbana de las áreas más representativas de la ciudad –la ciudad central u histórica–. De ahí que esas dificultades hayan reforzado la cooperación entre ambos agentes, ahora con un objetivo común. En ese sentido, a pesar de sus limitaciones, las fórmulas de *partenariado* público-privado aúnan los esfuerzos de ambos sectores implicados en la mejora urbana (Ysa, 2007; Villarejo, 2008), mostrándose como las fórmulas más idóneas para intervenir en espacios simbólicos desde un punto de vista histórico y funcional de las ciudades occidentales.

3. LA ADAPTACIÓN DE LAS CIUDADES ALICANTINAS AL NUEVO SISTEMA URBANO-COMERCIAL

Las ciudades alicantinas, al igual que el resto de urbes de la Comunidad Valenciana y de España, han experimentado esas cuatro fases a lo largo de las últimas décadas, aunque en España el fenómeno de la modernización comercial llegó mucho más tardíamente en comparación con otros países de Europa y Norteamérica.

La cuarta fase, de recuperación urbana-comercial de la ciudad histórica y el centro urbano, ha supuesto una reacción mucho más temprana que en otros ámbitos a los fenómenos paralelos de suburbanización comercial y pérdida de centralidad funcional y económica de los centros urbanos, básicamente de los centros históricos.

Posiblemente, la aparición de áreas comerciales periféricas en las ciudades alicantinas no sólo ha sido considerada una excesiva ampliación de la su-

perficie comercial con repercusiones en el tejido comercial intraurbano, sino una desvirtuación de la ciudad mediterránea, con su compacidad, multifuncionalidad, simbolismo y riqueza cultural. De este modo, mientras que en los países anglosajones el paso de la segunda a la cuarta fase del ciclo comercial ha llegado incluso a superar los cuarenta años, en las ciudades alicantinas este proceso ha durado escasamente una década, como también ha sucedido en muchas ciudades valencianas y españolas.

Los centros históricos alicantinos han sido los espacios que más duramente han experimentado la competencia del resto de nuevas áreas comerciales. De ese modo, la mayoría de los proyectos de *partenariado* público-privado y de recuperación urbano-comercial en el ámbito valenciano se han realizado en esas áreas. Su situación decadente provocó una reacción en el gobierno regional, las Cámaras de Comercio y los respectivos gobiernos locales para recuperar sus centros históricos de un abandono progresivo, frenar la degradación física y social y, sobre todo, librar a los centros históricos de su aislamiento respecto a los principales centros funcionales de la ciudad.

La Comunidad Valenciana impulsó una línea de proyectos pioneros en la recuperación comercial de áreas históricas que se llevaron a cabo a través de las Cámaras de Comercio valencianas y de su *Oficina PATECO* (Plan Territorial Comercio), dedicada a la investigación comercial y a impulsar proyectos de urbanismo comercial en las principales áreas comerciales de la región valenciana.

Con el objetivo de identificar el seguimiento evolutivo del modelo propuesto, se procede ahora al análisis evolutivo de la oferta comercial desde comienzos de la década de los años 2000 hasta el año 2010, comparando datos relativos a la oferta comercial de las tres provincias valencianas junto con información estadística más pormenorizada de la provincia de Alicante.

4. CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES Y TERRITORIALES DEL SISTEMA COMERCIAL ALICANTINO

Uno de los elementos que mejor definen a la provincia de Alicante respecto al conjunto nacional y regional es su homogénea distribución por el territorio de ciudades medias y pequeñas, que ha permitido la configuración de áreas comerciales primarias y secundarias de tamaño medio sin crear una gran macrocefalia comercial y funcional en la capital de provincia (Figura 1).

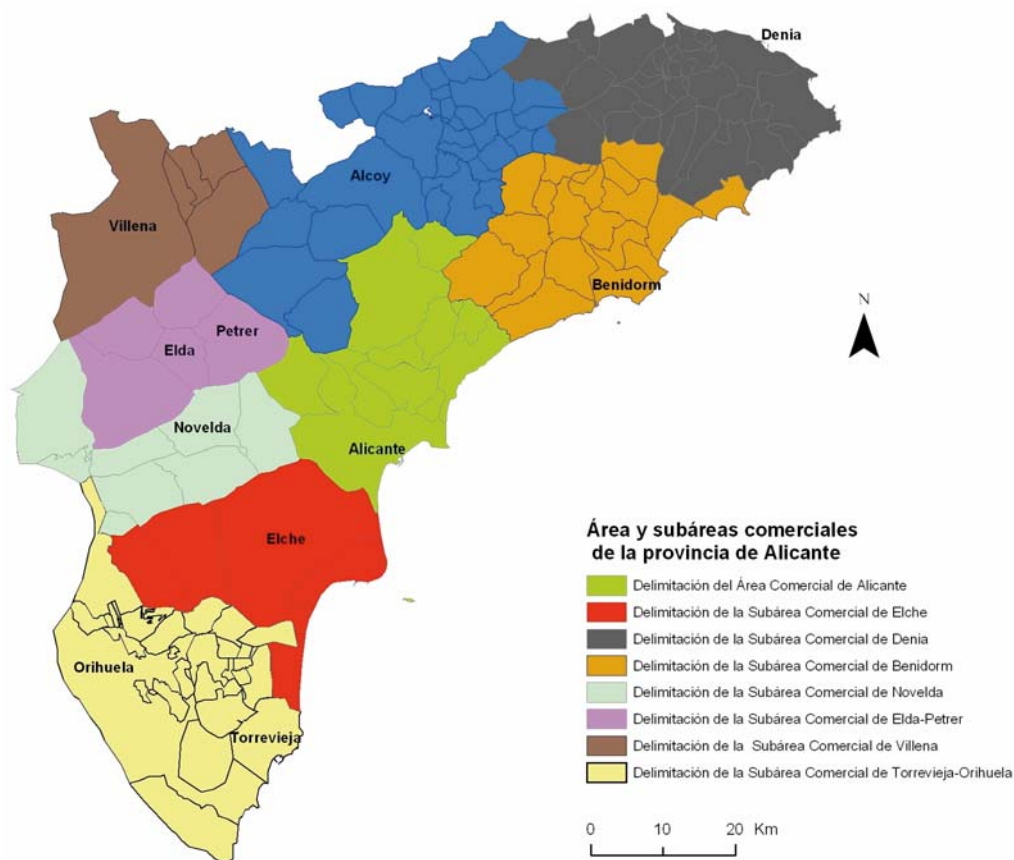
A pesar de ello, está claro que la capitalidad de la ciudad de Alicante respecto a gran parte del territorio de esta provincia ha influido en la presencia en esta ciudad y su área metropolitana de un mayor número de cadenas y sucursales comer-

ciales internacionales de los principales y más grandes centros comerciales planificados y de mayor superficie comercial que en cualquier otra ciudad alicantina.

Esto no ha provocado grandes desajustes en la oferta comercial del resto de las ciudades medias y pequeñas de la provincia, ya que a lo largo de la última década ha habido un aumento significativo de la superficie comercial en todas las ciudades, que no ha supuesto la desestructuración de las áreas comerciales más pequeñas y con menor oferta comercial.

Respecto al conjunto del territorio valenciano, la provincia de Alicante posee un número de establecimientos comerciales acorde con su población y sus necesidades de ocio y consumo, aunque está claro que la provincia de Valencia, con un mayor número de población y ostentando la ciudad de Valencia la capitalidad de toda la región, posee unas magnitudes comerciales mucho mayor.

Figura 1. Delimitación del área comercial de Alicante y sus subáreas comerciales.



Fuente: PATECO. Elaboración propia.

4.1. Los cambios estructurales del comercio en la provincia de Alicante y en la Comunidad Valenciana

A lo largo de los últimos diez años, el crecimiento del número de comercios minoristas en la provincia de Alicante ha sido positivo en líneas generales, incluso mucho más positivo que en el resto de las dos provincias valencianas, a pesar de la tendencia negativa de los años 2008 al 2010 (Tablas 1 y 2).

La convivencia durante gran parte de la década de los años 2000 de los comercios tradicionales localizados en el centro urbano, mantenidos a pesar de la competencia de nuevos establecimientos tanto en las periferias como en el centro urbano, arrojó un resultado positivo; aunque la crisis económica, la decadencia y cierre coyuntural de muchos establecimientos tradicionales, regentados por empresarios independientes, ha provocado finalmente un saldo negativo que posiblemente se mantenga en los próximos años.

Mientras que el número de establecimientos comerciales ha experimentado un crecimiento negativo a finales de la década de los años 2000, la superficie destinada a la actividad en la provincia de Alicante ha aumentado durante todo el período, incluyendo los últimos años de tendencia negativa en el número de establecimientos comerciales (Tabla 3).

Tabla 1. Evolución del número de comercios minoristas en la Comunidad Valenciana.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alicante	24.162	24.663	25.139	24.902	25.889	26.822	27.809	27.161	25.085	25.040
Castellón	9.469	9.615	9.991	10.616	10.456	10.324	10.491	1.436	9.510	9.512
Valencia	37.816	36.811	37.128	37.599	37.909	38.055	37.838	37.375	33.781	33.698
Comunidad Valenciana	70.817	71.089	72.258	73.115	74.254	75.201	76.423	74.972	68.376	68.250

Fuente: Informes anuales de la distribución comercial minorista en la Comunidad Valenciana elaborados por la Oficina PATECO en los años 2001, 2003/2003, 2004/2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010.

Tabla 2. Porcentajes de evolución del número de comercios minoristas en la Comunidad Valenciana.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alicante	34	34,7	34,7	34	35	35,6	36,5	36,2	36,7	36,7
Castellón	13	13,5	13,8	14,5	14	13,7	13,8	13,9	13,9	13,9
Valencia	53	51,8	21,4	51,5	51	50,6	49,7	49,9	49,4	49,4
Comunidad Valenciana	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Informes anuales de la distribución comercial minorista en la Comunidad Valenciana elaborados por la Oficina PATECO en los años 2001, 2003/2003, 2004/2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010.

Si comparamos las tablas 2 y 4, en las que se reflejan los porcentajes de evolución del número de comercios minoristas y la superficie comercial, se observa cómo la superficie comercial está ligeramente por encima del punto porcentual, lo que nos indica que gran parte de las nuevas aperturas llevadas a cabo en la década analizada se han realizado por grandes y medianas superficies.

Tabla 3. Superficie comercial minorista en la Comunidad Valenciana (en m²).

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alicante	1.861.184	1.990.762	2.288.330	2.609.970	2.763.909	2.883.401	3.091.253	3.074.719	2.650.161	2.485.774
Castellón	721.432	734.461	825.007	1.096.894	1.146.088	1.175.242	1.231.772	1.125.384	934.305	882.610
Valencia	2.657.893	2.817.765	3.043.771	3.454.019	3.638.743	3.812.089	3.914.776	3.822.395	3.338.590	3.207.751
Comunidad Valenciana	5.240.509	5.542.989	6.157.108	7.160.883	7.548.740	7.870.732	8.237.801	8.112.498	6.923.056	6.576.134

Fuente: Informes anuales de la distribución comercial minorista en la Comunidad Valenciana elaborados por la Oficina PATECO en los años 2001, 2003/2003, 2004/2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010.

Tabla 4. Porcentajes de la superficie comercial minorista en la Comunidad Valenciana.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alicante	35	35	37,3	36,4	36,6	36,6	37,5	37,9	38,3	37,8
Castellón	14	13,3	13,3	15,3	15,2	15	15	15	13,5	13,4
Valencia	51	50,8	49,4	48,3	48,2	48,4	47,5	47,1	48,2	48,8
Comunidad Valenciana	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Informes anuales de la distribución comercial minorista en la Comunidad Valenciana elaborados por la Oficina PATECO en los años 2001, 2003/2003, 2004/2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010.

En el contexto de la Comunidad Valenciana, Alicante es la única provincia que ha ganado casi tres puntos porcentuales. Esto es debido al incremento superficial y del número de comercios de forma más homogénea por un gran número de ciudades medias y pequeñas y de las dos ciudades de mayor entidad poblacional y comercial, Alicante y Elche.

Mientras que el crecimiento de los nuevos establecimientos en las otras dos provincias valencianas ha estado muy centrado en las capitales y áreas metropolitanas respectivas, perdiendo las ciudades de menores dimensiones capacidad de atracción comercial respecto a sus respectivas capitales, en el caso alicantino, la más uniforme distribución territorial de las áreas comerciales, ha provocado que las grandes empresas abrieran sus establecimientos no únicamente en la ciudad cabecera comercial de la provincia.

Además, esta tendencia queda reflejada en las tablas 5 y 6, en la que se observa cómo ha aumentado considerablemente el índice de superficie comercial minorista en toda la Comunidad Valenciana, especialmente en las provincias de Alicante y Valencia.

Otro dato muy significativo ligado con el cambio formal de los establecimientos comerciales ha sido el aumento generalizado de la superficie media de venta en toda la Comunidad Valenciana, aunque la provincia de Alicante muestre una cifra ligeramente más alta. Al igual que en el resto de España e incluso de Europa, el proceso de modernización del sector de la distribución comercial ha supuesto en Alicante y la Comunidad Valenciana ampliar

la superficie de exposición y venta en la que los consumidores puedan interactuar con los bienes de consumo y con los propios comerciantes. El papel más activo que ha ido ganando el consumidor ha provocado una paulatina transformación del espacio comercial. Al mismo tiempo que los comerciantes iban perdiendo su papel protagonista en el proceso de compra-venta, se ha ampliado la superficie de exposición de los bienes de consumo en la gran mayoría de nuevos comercios, siendo esta ampliación superficial mucho más acusada en las grandes superficies, donde los consumidores pueden analizar, tocar, valorar y probar los productos con mayor libertad.

Tabla 5. Índice de superficie comercial minorista en la Comunidad Valenciana (en m²/1.000 habitantes).

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alicante	834	1.278	1.401,9	1.575,1	1.595,4	1.617	1.694	1.627	1.382	1.290
Castellón	1.050	1465,3	1.591,9	2.078,3	2.107,2	2.100	2.194	2.043	1.551	1.460
Valencia	810	1242,7	1.311,8	1.465,0	1.506,5	1.547	1.574	1.503	1.296	1.242
Comunidad Valenciana	1.199	1281	1377,2	1.576,4	1.609	1.637	1.686	1.613	1.359	1.286

Fuente: Informes anuales de la distribución comercial minorista en la Comunidad Valenciana elaborados por la Oficina PATECO en los años 2001, 2003/2003, 2004/2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010.

Tabla 6. Superficie media de los establecimientos comerciales en la Comunidad Valenciana (en m²).

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alicante	77	80,7	91	105	107	107	111	113	105,6	99
Castellón	76	76,4	82,6	103	110	114	117	116	98,2	93
Valencia	71	76,5	82	92	96	100	103	102	98,8	95
Comunidad Valenciana	74	78	85,2	98	102	105	108	108	101,2	96

Fuente: Informes anuales de la distribución comercial minorista en la Comunidad Valenciana elaborados por la Oficina PATECO en los años 2001, 2003/2003, 2004/2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010.

Una de las consecuencias del aumento de la superficie media de los establecimientos que han experimentado las ciudades alicantinas ha sido la reducción de la dotación comercial en todas las provincias de la Comunidad Valenciana (Tabla 7), ya que la mortalidad de muchos pequeños establecimientos comerciales ha estado ligada al crecimiento de nuevos comercios de grandes dimensiones.

Tabla 7. Dotación comercial de la Comunidad Valenciana por provincias (nº establecimientos por 1.000 habitantes). Años 2004-2005.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alicante	16,2	15,8	15,4	15,03	14,94	15	15,2	14,4	13,1	13
Castellón	19,5	19,1	19,2	20,11	19,22	18,4	18,3	17,5	15,7	15,7
Valencia	16,9	16,2	16	15,95	15,70	15,4	15,2	14,7	13,1	13,1
Comunidad Valenciana	16,2	16,4	16,2	16,10	15,83	15,6	15,6	14,9	13,4	13,4

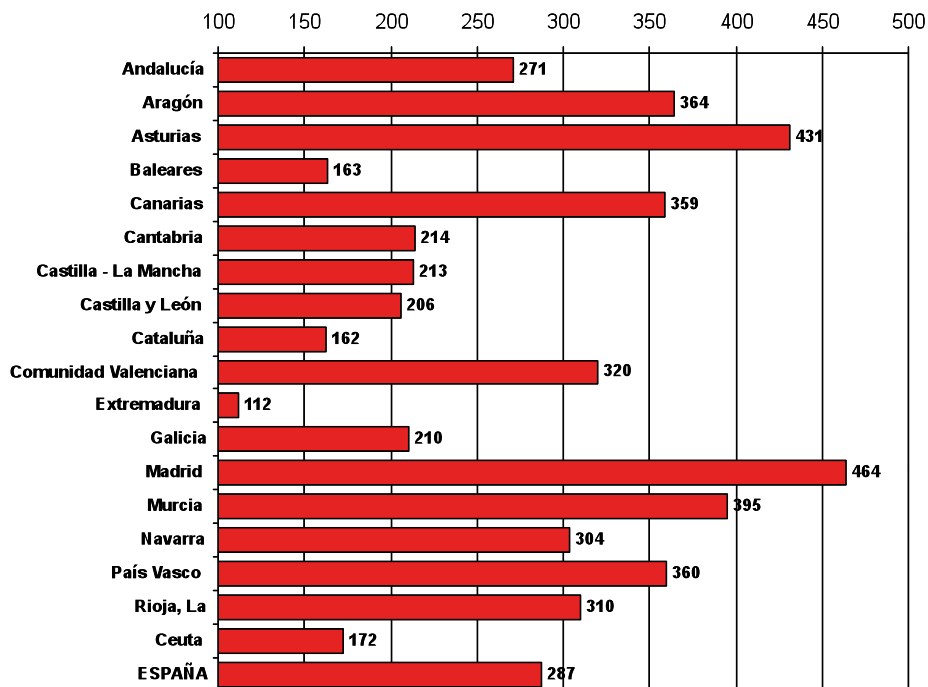
Fuente: Informes anuales de la distribución comercial minorista en la Comunidad Valenciana elaborados por la Oficina PATECO en los años 2001, 2003/2003, 2004/2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010.

4.2. Las grandes superficies comerciales en la Comunidad Valenciana

Desde la irrupción de las grandes superficies comerciales localizadas en las nuevas centralidades periféricas, áreas de borde urbano o en los propios centros urbanos, la Comunidad Valenciana se ha destacado frente a otras regiones por la profusión de estos espacios, superior en el año 2008 a la media nacional.

Aunque las comunidades autónomas uniprovinciales de Madrid, Murcia o Asturias son las que presentan una mayor densidad de Superficie Bruta Alquilable (SBA) en relación a su población, la Comunidad Valenciana posee una densidad muy alta pero que también refleja la desigual distribución de la población en el territorio.

Mientras que las provincias de Castellón y Valencia han centrado gran parte de sus crecimientos comerciales suburbanos en las periferias de sus capitales, y en el caso de Valencia también en su área metropolitana, en la provincia de Alicante la existencia de multitud de áreas comerciales de menores dimensiones ha conseguido casi igualar a la provincia de Valencia en número de centros, aunque estos son de menores dimensiones, adaptándose al territorio y a la demanda comercial existente.

Figura 2. Densidad (m² S.B.A. por 1.000 habitantes) por Comunidad Autónoma (a fecha 31/12/2008).

Fuente: www.aedecc.es (Acceso 3/10/2011).

Tabla 8. Grandes superficies comerciales en la Comunidad Valenciana en el año 2010.

	Número de centros comerciales	SBA (en m ²)	Número de comercios	Plazas de aparcamiento
Alicante	24	564.704	1.281	34.739
Castellón	6	145.609	332	8.262
Valencia	28	911.005	1.989	51.427

Fuente: Asociación Española de Centros Comerciales.

Si se observa la figura 2 y la tabla 8, la conformación actual de grandes superficies comerciales en la Comunidad Valenciana se ha desarrollado básicamente entre finales de la década de los años 1990 y 2000. Destacan las capitales de las provincias de Valencia y Alicante, que han aumentado de forma espectacular su SBA. Sin embargo, las áreas metropolitanas, utilizadas anteriormente por las grandes superficies comerciales, básicamente de alimentación, para instalar sus formatos de gran distribución alimentaria, no han aumentado significativamente en el período analizado.

Tabla 9. Evolución de la Superficie Bruta Alquilable (SBA) en la Comunidad Valenciana.

Municipio	SBA 1996	SBA 2000	SBA 2005	SBA 2009	SBA 2010
Alcoy	11.495	8.000	24.393	27.611	27.611
Alicante	6.300	56.650	168.172	171.856	171.856
Benidorm	12.630	12.630	47.737	47.148	47.148
Calpe/Calp	0	8.000	8.000	8.000	8.000
Cocentaina	0	0	0	16.182	16.182
Elche/Elx	9.794	9.794	52.394	59.600	59.600
Novelda	0	0	0	13.500	13.500
Ondara	0	0	0	40.613	40.613
Orihuela	14.254	10.800	10.800	40.800	40.800
Petrer	10.052	10.052	38.670	38.670	38.670
San Vicente del Raspeig	13.289	13.289	36.300	36.300	36.300
Sant Joan d'Alacant	17.806	17.806	17.806	17.806	17.806
Torreveija	8.290	8.704	32.704	32.704	32.704
Benicarló	0	0	20.028	20.028	20.028
Castellón de la Plana	24.355	24.355	51.358	94.051	94.051
Vila-real	8.950	8.950	9.180	9.180	9.180
Vinaròs	0	0	10.744	10.744	10.744
Alboraya	17.300	18.800	18.800	18.800	18.800
Aldaia	0	0	135.000	135.000	135.000
Alzira	15.293	15.293	15.293	15.293	15.293
Burjassot	18.400	17.690	20.876	20.876	20.876
Carcaixent	0	0	33.000	33.276	33.276
Cullera	0	0	10.000	12.000	12.000
Eliana	36.375	25.473	39.000	110.000	110.000
Gandia	10.105	23.502	23.258	70.641	70.641
Massalfassar	0	0	0	22.500	22.500
Ontinyent	0	0	16.000	15.544	15.544
Paterna	11.486	11.486	54.498	56.998	56.998
Sagunto	7.307	7.307	7.979	7.979	7.979
Sedaví	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000
Torrent	17.461	17.461	17.461	17.461	17.461
Valencia	194.280	202.480	258.952	325.988	325.988
Xàtiva	0	0	0	32.600	32.600
Xirivella	58.276	58.276	58.276	58.276	58.276
Total COMUNITAT VALENCIANA	538.498	601.798	1.259.179	1.653.025	1.653.025

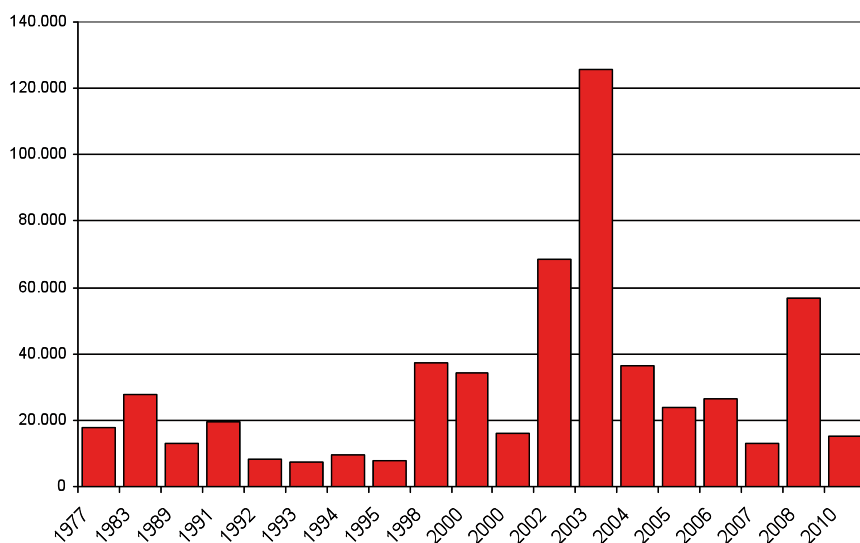
Fuente: Anuario Estadístico de La Caixa (Acceso 15/10/2011).

4.3. Las grandes superficies comerciales en la provincia de Alicante

Alicante cuenta con grandes superficies comerciales desde el año 1977, fecha de inauguración del primer hipermercado de la provincia en el municipio de San Juan de Alicante, aledaño a la capital. La disponibilidad de suelo barato en una vía rápida de comunicación por la costa, junto a la capital y en una de las principales zonas de expansión urbano-turística del litoral alicantino, promocionó este enclave como el punto de partida de la distribución comercial moderna.

Con pequeños saltos temporales, las grandes superficies dedicadas a la alimentación en la provincia de Alicante aumentaron su presencia en la provincia, exceptuando la capital. Los crecimientos comerciales comprendidos entre el año 1977 y el año 1998 se desarrollaron en los municipios pertenecientes al área metropolitana de la ciudad de Alicante y en un gran número de ciudades medias y pequeñas de la provincia. Hasta el año 1998, cuando abrió sus puertas en la capital provincial el centro comercial Gran Vía, la ciudad de Alicante no consolidó los espacios periféricos con áreas comerciales, a pesar de que su área de Ensanche era ya el principal eje comercial de toda la provincia y poseía varios grandes almacenes y medianas superficies comerciales en la misma.

Figura 3. Superficie construída por años para grandes superficies comerciales (medida en SBA) en la provincia de Alicante.



Fuente: Asociación Española de Centros Comerciales.

Tabla 10. Evolución de las superficies comerciales planificadas en la provincia de Alicante.

CENTRO	AÑO	LOCALIDAD	SBA	COMERCIOS	PARKING
Carrefour San Juan	1977	San Juan	17.806	31	2.350
Carrefour Elche	1983	Elche	27.600	26	2.300
Carrefour Benidorm	1989	Finestrat	12.909	21	1.500
Carrefour Petrer	1991	Petrer	19.370	31	1.679
Eroski Orihuela	1992	Orihuela	8.100	11	1.218
Eroski Alcoy	1993	Alcoy	7.500	9	619
Carrefour Torrevieja	1994	Torrevieja	9.504	16	1.416
Plaza Central	1995	Calpe	8.000	31	400
C.C. Gran Vía Alicante	1998	Alicante	37.372	115	1.800
C.C. La Marina Finestrat	2000	Finestrat	34.239	95	1.300
C.C. Panoramis	2000	Alicante	16.000	50	500
C.C. L'Aljub	2003	Elche	43.800	116	3.200
C.C. Alzamora	2003	Alcoy	19.070	42	580
C.C. Bassa El Moro	2003	Petrer	19.300	59	1.530
C.C. Puerta de Alicante	2002	Alicante	34.500	74	2.000
Parque Vistahermosa	2002	Alicante	34.000	18	1.400
C.C. Plaza Mar 2	2003	Alicante	43.684	120	2.800
Centro San Vicente Outlet-Park	2004	San Vicente del Raspeig	36.500	80	2.425
C.C. Habaneras	2005	Torrevieja	24.000	67	820
Ociopía	2006	Orihuela	26.472	93	820
Ledua Park	2007	Novelda	13.000	5	234
Portal de la Marina	2008	Ondara	40.166	144	1.700
L'Altet	2008	Cocentaina	16.812	20	1.500
Corfú	2010	Alicante	15.000	7	648

Fuente: Asociación Española de Centros Comerciales.

Tal y como se aprecia en la figura 3 y la tabla 10, el año 1998 supuso el pistoletazo de salida del formato del centro comercial planificado, que instauraba una nueva relación ciudad y comercio en el territorio alicantino. La gran mayoría de los centros comerciales planificados se abrieron en espacios periféricos con grandes superficies de aparcamiento alrededor y cercanos a las grandes vías de comunicación de las ciudades. Sólo en los casos de “Plaza Mar 2” y “Panoramis” en la ciudad de Alicante o “Alzamora” en Alcoy, los centros comerciales planificados buscaron una localización intraurbana e incluso en la segunda ciudad citada el centro comercial supuso un complemento de oferta y ocio para el principal eje comercial de la ciudad.

A pesar de la buena acogida de los consumidores alicantinos por estos nuevos establecimientos comerciales, a lo largo de la década del 2000 el formato de centro comercial con galería comercial y locomotora de alimentación ha ido cambiando hacia formatos más modernos, pequeños y, sobre todo, más adaptables a las necesidades actuales, naciendo espacios como “L’Altet” o “Corfú” que se relacionan más con parques comerciales de grandes y medianas superficies comerciales.

Esta situación de crecimiento notable de nuevas superficies comerciales se ha mantenido hasta finales de la década del 2000. A partir de entonces, el número de nuevos espacios planificados se ha ralentizado notablemente debido a la crisis económica generalizada y a la cautela con la que tratan las nuevas aperturas las grandes empresas de distribución. Sin embargo, también son causas fundamentales la progresiva colmatación de los espacios potencialmente comerciales la saturación que están viviendo muchos de los municipios alicantinos y la cada vez mayor conciencia urbana hacia la protección de los centros urbanos como espacios comerciales prioritarios.

5. PARTENARIADOS PÚBLICO-PRIVADOS EN LOS CENTROS URBANOS DE LAS CIUDADES ALICANTINAS

Aunque con mucho retraso respecto a otros países europeos y a Norteamérica, en España, desde principios de la década de los años 2000, se han desarrollado multitud de proyectos de recuperación urbano-comercial que buscan la mejora social, arquitectónica, funcional y económica de los espacios centrales de la ciudad (Ysa, 2007).

Normalmente, estos espacios urbanos coinciden con los centros históricos (Rovira, 2002), áreas urbanas tradicionalmente comerciales, que han perdido su representatividad comercial en la ciudad tras el traslado y ampliación comercial por las zonas del Ensanche y de las nuevas periferias.

La necesidad de recuperar espacios significativos y con gran simbolismo para el conjunto de la ciudadanía ha promovido convenios de colaboración entre los ayuntamientos o gobierno regional, los propios comerciantes y otros agentes participantes de la vida urbana, en ocasiones auspiciados bajo la fórmula de partenariados público-privados (Rovira, 2002; Ysa, 2007; Villarejo, 2008; Bovaird, 2010) a semejanza de los *Business Improvement Areas* de Canadá, los *Business Improvement Districts* de Alemania, Reino Unido, Suecia, Estados Unidos, Sudáfrica, los *Town Centre Management* de Reino Unido o, en el caso español, los *Centros Comerciales Abiertos* (CCA).

Un CCA, definido por Periz (2000) como *“la fórmula de organización comercial, con una imagen y estrategia propia, que cuenta con la implicación de todos los agentes de un área delimitada de una ciudad, con una concepción global de oferta comercial, servicios, cultura y ocio”* puede, en principio, aunar los intereses de los sectores público y privado por un mismo proyecto, que pretende recuperar el espacio urbano más simbólico y vivido por la ciudadanía por medio del trabajo cooperativo en el espacio público.

A pesar de que la financiación proviene mayoritariamente de los poderes públicos, los CCA han conseguido implicar en mayor o menor medida a los comerciantes y empresarios de las áreas donde actúan y, sobre todo, establecer un interlocutor estable y duradero que represente al colectivo de comerciantes y empresarios de la zona frente a los poderes públicos locales o regionales.

En el caso alicantino, el menor atractivo que tenían las ciudades de esta provincia para los inversores de las grandes distribuidoras comerciales que operaban en el país retrasó varios años la apertura de los grandes centros comerciales, que, como se ha visto anteriormente, no llegaron hasta el año 1998. Esto también supuso un cierto retraso, frente a otras áreas del país, en la aparición de los primeros proyectos de CCA, ya que los principales intentos de recuperación urbana y comercial se han llevado a cabo tras la crisis que supuso la competencia de los nuevos espacios comerciales periféricos.

Algunos de los mejores exponentes de estos proyectos de recuperación integral a través de la creación de Centros Comerciales Abiertos (CCA) se pueden encontrar en Elche y en ciudades medias como Jávea, Alcoy, Villena u Orihuela, donde las asociaciones de comerciantes que trabajan en los centros históricos han realizado convenios de colaboración y cooperación con el ayuntamiento para recuperar su esplendor pasado.

El CCA de la ciudad de Elche es el de mayor envergadura de todo el conjunto de ciudades alicantinas, tanto en extensión como en capacidad de atracción de consumidores. No en vano se encuentra en la segunda ciudad más

poblada y concentra dentro de sus límites geográficos las principales calles comerciales de la ciudad, que no experimentaron de forma tan traumática el traslado hacia la zona de expansión urbana.

Figura 4. Anuncio sobre el Centro Comercial Abierto de Elche.



Fuente: <http://www.elchecomercio.com/index.php?pag=centro-comercial-abierto>.

Otras ciudades de menor tamaño como Villena o Alcoy, e incluso núcleos urbanos más reducidos como Xabia u Orihuela, han desarrollado proyectos de mejora urbana con implicaciones para el sector comercial. Las acciones más comunes que se han llevado a cabo han sido las de mejora del espacio público y el mobiliario urbano, la promoción de campañas publicitarias y de marketing dirigidas al conjunto de los comercios del área, el engalanamiento del espacio público o la animación sociocultural en las calles.

Existen proyectos pioneros de creación de rutas comerciales dedicadas al calzado en Elda y Elche, dos centros industriales consolidados que arrastran en los últimos años problemas industriales derivados de la competencia con terceros países y de la decreciente competitividad del sector industrial del calzado alicantino. También en esta línea, en la ciudad de Elche se ha creado una ruta comercial dentro del Parque Industrial de la ciudad, en la que se integran espacios comerciales *outlet* de diversos fabricantes ilicitanos. A pesar de su juventud, la ruta pretende promover la actividad comercial por ser la más visible y cercana a los consumidores finales de todo el proceso productivo del sector del calzado. En el caso de la ciudad de Elda, sin embargo, los establecimientos de calzado *outlet* se encuentran diseminados por todo el centro urbano, por lo que se han creado cuatro rutas urbanas.

La ciudad de Alicante, capital provincial y principal área comercial de la provincia, ha experimentado una recuperación comercial a través de una serie de

pequeños proyectos en el centro histórico, pero también gracias a la inversión espontánea de nuevos comerciantes una vez rehabilitados los espacios públicos.

6. CONCLUSIONES

Del análisis cronológico se comprueba cómo los centros comerciales de las principales ciudades alicantinas han transitado por las cuatro fases del modelo evolutivo. Todas con cierto retraso respecto a otros espacios comerciales urbanos españoles y, además, cada una de ellas con diferencias en el tiempo, conforme con las magnitudes de sus sistemas comerciales y, también, de acuerdo con las estrategias locales impulsadas desde los gobiernos locales, plasmadas en los planes generales de ordenación urbana.

Las primeras etapas afectaron profundamente a un sistema comercial anquilosado, poco preparado para hacer frente a los grandes cambios. Tampoco los responsables políticos tuvieron la capacidad de gestión necesaria para equilibrar demandas sectoriales con equilibrio territorial y mantenimiento de los espacios comerciales tradicionales. Así, los grandes formatos comerciales camparon a sus anchas desarrollando estrategias competitivas propias, siempre en detrimento de los demás espacios comerciales urbanos, amparados en planes urbanísticos muy genéricos y permisivos. La tardía respuesta desde la gestión pública del territorio se encaminó, luego, a intentar corregir los efectos de la implantación casi desregulada de los nuevos equipamientos comerciales. En la actualidad, las últimas estrategias públicas urbano-comerciales se encaminan en gran medida a mejorar el espacio urbano y comercial del centro urbano mediante políticas de recuperación económica y urbana.

Si bien las estrategias de recuperación de la función comercial de los centros urbanos/históricos en las ciudades alicantinas pasan por limitar los crecimientos periféricos, las tensiones son constantes ante el atractivo que genera la posible instalación de formatos comerciales muy rentables que buscan siempre las periferias bien comunicadas y con suelo suficiente para la puesta en marcha de estrategias propias de captación de clientes y recursos.

Al tiempo, las estrategias públicas para recuperar la dinámica comercial de los espacios urbanos tradicionales conllevan serias dificultades y suscitan, con frecuencia, conflictos de intereses entre los agentes afectados. Se trata de medidas que se han tomado a veces sin el necesario consenso entre las partes o sin valorar su impacto en el conjunto del sistema comercial municipal. En ese sentido, en los principales centros urbanos alicantinos se han desarrollado políticas de inversión en mejoras del aspecto urbano-comercial del centro

urbano, en ayudas al pequeño comercio urbano y en el fomento de la multifuncionalidad del espacio urbano central.

Las actuaciones de esta naturaleza llevadas a cabo en la mayoría de las ciudades alicantinas han tenido repercusiones positivas en la vitalidad del espacio urbano, sobre todo porque hacía décadas que no se llevaban a cabo planes efectivos para su recuperación. Sin embargo, el alto coste público de estos proyectos, la escasa implicación de parte de los comerciantes y empresarios de la zona y la dificultad inherente a la planificación integral de un espacio con suma complejidad han provocado el fracaso de algunos proyectos urbanos, al tiempo que los demás no escapan a las dificultades para el mantenimiento de los *partenariados* públicos.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y OTRAS LECTURAS

- BOTTINI, F. (2005): *I nuovi territori del commercio: società locale, grande distribuzione urbanistica*. Florencia. Alinea editorial.
- BOVAIRD, T. (2010): "A brief intellectual history of the public and private partnership movement" en HODGE, G., GREVE, C. y BOARDMAN, AE. (eds.), *International handbook on public-private partnerships*. Edward Elgar Publishing Limited, 43-67.
- CAMPESINO FERNÁNDEZ, A. (1999): "El comercio en los centros históricos de las ciudades españolas", en BERNAL, B. (coord.), *Revitalización funcional del centro histórico*. Universidad de Burgos.
- CASTRESANA, J. (1997): "Urbanismo, comercio y centro ciudad. Relaciones difíciles". *Distribución y Consumo*, nº junio-julio.
- DE ELIZAGÁRATE, V. y ZORRILLA, P. (2004): "El comercio urbano como factor estratégico para la competitividad entre ciudades". *Distribución y Consumo*, nº noviembre-diciembre, 101-111.
- DIAMOND, J. y PINTEL, G. (2008): *Retail buying*. Pearson Prentice Hall. 477 p.
- ESCUDERO GÓMEZ, L.A. (2008): *Los centros comerciales: espacios postmodernos de ocio y consumo*. Colección Monografías, ediciones de la Universidad de Castilla La Mancha. 249 p.
- ESPINOSA SEGUÍ, A. (2009): *El comercio como herramienta estructuradora del territorio. El caso de las ciudades alicantinas*. Taller Digital de Establecimiento de Textos Literarios y Científicos S.A, Universidad de Alicante. 500 p.
- MARTÍNEZ GIL, J. (2011): "Gerenciar áreas urbanas histórico-comerciales" en GARCÍA-MOLINA, E. y JIMÉNEZ, A. (ed.), *Gestión y dinamización del comercio en centros históricos*. 17-21.

- OFICINA PATECO (2001-2010): *Informes anuales de la distribución comercial en la Comunidad Valenciana*. Disponible en www.pateco.org
- OFICINA PATECO (2009): *Atlas Sociocomercial de la Comunitat Valenciana 2009*. Disponible en www.pateco.org
- PERIZ, M. (2000): “Partenariado” en *I Congreso Nacional de Centros Comerciales Abiertos*. Confederación Empresarial de Comercio de Andalucía, Confederación de Comercio de Cataluña y Federación Gallega de Comercio.
- PONCE HERRERO, G. y ESPINOSA SEGUÍ, A. (2012): “La subordinación del sistema urbano a las estrategias del modelo comercial postmoderno. El caso del arco mediterráneo español.” en VALENZUELA, M. (coord.), *El impacto del modelo autonómico en las ciudades españolas. Una aproximación interdisciplinar*. Madrid, Servicio de Publicaciones de la Universidad Autónoma de Madrid, 217-258.
- VILLAREJO, E. (2008): “Espacios públicos gobernados privadamente”. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, nº 101, 101-116.
- YSA, T. (2007): “Governance forms in urban public-private partnerships”. *International Public Management Journal*, 10(1), 35-57.
- ZUKIN, S. (2004): *Point of purchase: how shopping changed American culture*. Nueva York. Editorial Routledge.

PÁGINAS WEB UTILIZADAS

<http://www.anuarieco.lacaixa.comunicacions.com>
<http://www.pateco.org>
<http://www.aedecc.com/>
<http://www.xabiahistorica.com/>
<http://www.elchecomercio.com>
<http://www.comerciovillena.com/>
<http://www.comercioalicante.com/>
<http://www.alcoicomercial.es/>

SIGLAS UTILIZADAS

CCA: Centros Comerciales Abiertos
 PATECO: Plan Territorial de Comercio
 SBA: Superficie Bruta Alquilable

CULTURA URBANA E INDUSTRIAS CULTURALES COMO ALTERNATIVA AL MODELO ECONÓMICO HEREDADO: EXPERIENCIAS ESPAÑOLAS RECIENTES EN LAS CIUDADES DE SEVILLA Y CÁCERES*

Diego A. Barrado Timón
Universidad Autónoma de Madrid
diego.barrado@uam.es

Palabras clave: Economía creativa y de la cultura, cluster, estudios urbanos, Sevilla, Cáceres.

1. PRESENTACIÓN

Las ciudades siempre han representado un papel esencial como centros de creación cultural y de actividad económica, como lugares con capacidad para producir ideas, arte o estilos de vida junto con innovación y crecimiento económico. Evidentemente, los términos de esa relación entre el espacio urbano, la economía y la cultura se han ido redefiniendo históricamente, apareciendo en las últimas décadas lo que podría denominarse como una ‘nueva economía de la cultura’ caracterizada por la producción de bienes y servicios en los cuales los valores simbólicos tienen tanta o más importancia que los puramente utilitarios (Scott, 2004). Esta ampliación de la esfera de lo cultural y su inclusión en la de lo económico ha supuesto también un cambio en la valoración de la propia cultura, que ha dejado de ser vista exclusivamente como un reflejo de la creatividad individual o colectiva, generalmente distri-

.....
* Este texto se enmarca en el proyecto de investigación *Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2012). Dinámicas, procesos y políticas*, financiado por el Plan Nacional de Investigación I+D+i del Ministerio de Economía y Competitividad para el período 2010-2013 (Código: CSO 2009-11261-(Subprograma GEOG)).

buida en forma de bienes públicos y dirigida esencialmente al placer estético, la reflexión intelectual o a la autorrealización, para convertirse en un sector productivo de enorme pujanza.

Desde el punto de vista de las ciudades el resultado más inmediato ha sido la inclusión de la cultura y la creatividad como un factor esencial en las políticas y la gobernanza urbana, como un elemento de impulso para la base económica y la competitividad local así como para la recuperación y regeneración de espacios en declive, bien en los centros urbanos bien en ámbitos en proceso de obsolescencia como los industriales, mineros o ferroviarios. En este sentido está siendo objeto de atención preferente por parte de los gestores “como un instrumento para promover la transformación urbana del siglo XXI” (Selfa, 2005: 115), sobre todo en las ciudades que cuentan previamente con imágenes positivas en torno a su herencia (patrimonio, tradición, museos) y la innovación o la capacidad creativa (universidades, centros de investigación, sector industrial puntero, festivales, etc.).

En cuanto a su configuración territorial, parece claro que la nueva economía de la cultura, y de forma clara lo que se ha venido denominando como industria cultural y creativa, no se distribuye de forma homogénea por el espacio (Lazzeretti *et al.*, 2009), sino que mantiene pautas de localización que privilegian la concentración de empresas y grupos productivos conectados horizontalmente con otros sectores cercanos, y verticalmente en un encadenamiento que iría desde la creación a la producción y la distribución de bienes y servicios culturales. Se produce, por tanto, no sólo lo que podría calificarse como de ‘distritos culturales’ o ‘distritos creativos’ por analogía a la claramente más asentada denominación de ‘distritos industriales’, sino lo que parece ser una tendencia a la clusterización (Lazzaretti *et al.*, 2008), y por ende a la urbanización, por parte de un sector que como el creativo suele aparecer difusamente definido como *aglomeración* de firmas relacionadas con la economía del conocimiento y las nuevas tecnologías (Lazzaretti *et al.*, 2008).

A partir de estas premisas, el texto que sigue se centrará en los procesos de promoción y recuperación urbana en torno a proyectos de impulso a las industrias culturales y creativas y a la creación de clusters en dos ciudades (Sevilla y Cáceres) y en dos ámbitos urbanos (centro histórico y espacios de borde) claramente contrastados. El primer objetivo estriba en analizar los procesos puestos en marcha y en valorar la capacidad de este tipo de iniciativas de la administración local y regional para desarrollar y potenciar clusters creativos con capacidad productiva; en resumen, comprobar que se trata de políticas con verdaderos efectos a partir de una eclosión creativa y que van más allá

de un simple eslogan afortunado, en la medida en que algunos autores han argumentado que “la correlación causal entre la acción pública y el atributo de ‘ciudad creativa’ se muestra muy débil” (Rausell, 2009, 82). Posteriormente se reflexionará sobre las consecuencias urbanas, en lo social y en lo espacial, que generan tanto las políticas públicas de apoyo a la industria cultural creativa como sus posibles efectos inducidos, valorando los generalmente asumidos resultados positivos de regeneración y recualificación.

2. DISTRITOS CULTURALES / CREATIVOS Y CLUSTERIZACIÓN: LA CONCENTRACIÓN Y URBANIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES CREATIVAS

De acuerdo con lo planteado en la introducción, tres son las preguntas que desde el punto de vista teórico resulta imprescindible hacerse: cómo surge y se desarrolla la innovación y qué actividades o procesos productivos pueden considerarse innovadores o creativos; por qué este tipo de actividades tienden a concentrarse y qué modelo de relaciones se establecen entre ellas tanto desde el punto de vista organizativo como espacial; y por último, y directamente derivado de lo anterior, qué efectos generan esas economías de localización y urbanización en los ámbitos en los que se asientan y en el conjunto del espacio urbano. A reflexionar brevemente sobre estos aspectos se dirigen las siguientes páginas.

2.1. ¿Qué son y cómo se generan las industrias culturales y creativas?

Sin pretender entrar plenamente en un debate enormemente complejo, sí parece necesario realizar alguna aclaración sobre qué se entiende en este texto por industria cultural o creativa, más allá de la ya comentada reflexión de A. Scott (2004) en el sentido de que se trata de los productos en los cuales la dimensión simbólica supera la meramente funcional. El reciente libro verde sobre las industrias culturales de la Comisión Europea distingue expresamente entre las actividades ‘culturales’ y las ‘creativas’, señalando que las primeras “*son las que producen y distribuyen bienes o servicios que, en el momento en el que se están creando, se considera que tienen un atributo, uso o fin específico que incorpora o transmite expresiones culturales, con independencia del valor comercial que puedan tener*” (Comisión Europea, 2010: 6); mientras que las segundas “*son aquéllas que utilizan la cultura como material y tienen una dimensión cultural, aunque su producción sea principalmente funcional*” (Comisión Europea, 2010: 6), como la arquitectura o el diseño y sus diversos derivados.

Al margen de la distinción entre cultural y creativo que realiza la Comisión Europea, y que no siempre aparece claramente definida en la mayoría de los análisis, la mayor parte de las clasificaciones asumen “*una lógica tensional entre los sectores y productos culturales más clásicos (simbólicos y artesanales) y los nuevos sectores creativos (simbólicos, pero de producción y consumo en masa)*” (Navarro y Guerrero, 2010, 5). En este sentido, y siguiendo de nuevo a C. Navarro y G. Guerrero (2010), puede utilizarse la clasificación de la Unión Europea con el fin de superar este problema, en la medida en que define una serie de círculos con mayor o menor centralidad en función de su cercanía a la asunción tradicional de lo que es cultura: un corazón compuesto por un núcleo central artístico de producción artesanal y distribución orientada al consumo in situ (artes plásticas, audiovisuales y dramáticas principalmente, más las industrias ligadas al patrimonio); una industria cultural de producción seriada y distribución potencialmente de masas (cine, video, música, edición, etc.); unas industrias creativas lejanas ya del concepto tradicional de cultura y arte, producidas y distribuidas generalmente en masa y esencialmente funcionales (diseño, moda, publicidad, e incluso arquitectura); por último, industrias relacionadas como la de la informática y la transmisión de información.

En todo caso, subsisten en estas clasificaciones algunos problemas que parece necesario plantear y que incidirán a la hora de considerar como creativos o no a todos y cada uno de los empleos generados en los sectores que se han venido señalando. Así, si el proceso productivo se divide en las fases de creación, producción - fabricación y distribución, puede asumirse que en las actividades artísticas más tradicionales al menos las dos primeras serían claramente creativas, e incluso también la de distribución en el caso de las artes escénicas o de representación, como el teatro o la música. Por el contrario, en aquellas que forman parte de un proceso de producción industrial parece claro que la fase creativa se limita a la creación o diseño, mientras que la producción y distribución se suelen sustanciar como procesos industriales y productivos clásicos, y en ocasiones poco o nada intensivos en innovación.

La otra línea de discusión sería la directamente operativa, en la medida en que el modo de cuantificar el empleo en el sector creativo vendría definido por los grupos establecidos en la Clasificación Nacional de Actividades Económicas CNAE – 93. En este sentido, existen dos epígrafes claramente creativos, los referidos a las edición, artes gráficas y medios de comunicación (22) y el de actividades recreativas, culturales y deportivas (92), mientras que otros muchos pueden o no ser incorporados a los anteriores en función de la definición previa que se haya hecho de este sector (vid. v.gr. Méndez, *et al.*,

2008), y por supuesto, de la posibilidad de diferenciar entre las distintas fases productivas que se señalaron en el párrafo anterior.

2.2. La concentración espacial y las conexiones organizativas: distritos, clusters y espacios creativos

Gran parte de los análisis realizados sobre la localización de las actividades culturales y creativas resaltan su tendencia a distribuirse de manera irregular por el espacio (Lazzaretti, 2008, 2009), siendo muy común en la literatura científica los ejemplos y estudios de caso de concentraciones de firmas, generalmente de pequeño tamaño e interrelacionadas entre sí a través tanto de conexiones horizontales como verticales, que facilitan el encadenamiento productivo entre proveedores y oferentes de servicios y bienes intermedios o finales. Esto supone que, aun cuando en la mayoría de los países la contribución de las industrias culturales al empleo y a la economía en general no sea muy alta, sí es significativa en muchas áreas metropolitanas y, de forma singular, en algunos ámbitos urbanos (Scott, 2004).

De manera general la concentración espacial de este sector ha sido interpretada a partir de conceptos y planteamientos ya utilizados para el análisis de otros procesos de localización de la actividad económica, concretamente los distritos industriales. La primera referencia en este sentido suele ser la del economista Alfred Marshall, que a finales del XIX estableció la distinción entre las economías internas y las externas, siendo estas últimas las que, a partir de la existencia de una serie de factores productivos comunes que permiten reducir costes e incrementar la productividad, explican la concentración de empresas especializadas en determinadas localizaciones. J. Simmie (2001) combina esta argumentación con las primeras teorías de Schumpeter para explicar cómo se produce la innovación, argumentando que ésta se desarrolla de manera más eficaz a partir de pequeñas compañías, que cuentan con más agilidad para transformar la innovación en aplicaciones comerciales.

Las teorías sobre la relación entre innovación y espacio que podrían considerarse clásicas (Simmie, 2001) se renuevan a partir de los años setenta y durante los ochenta, cuando la crisis del modelo de producción de masas fordista, que en cierta medida había supuesto el arrinconamiento de este tipo de formulaciones, lleva a recuperar el interés por los distritos industriales como formas de organización flexible y crecimiento endógeno, basados más en las economías externas de aglomeración y en las pequeñas empresas (Santagata, 2006) que en las economías internas y en la integración vertical en grandes corporaciones (Simmie, 2001). En este sentido deben citarse las aportaciones

de G. Becattini en los ochenta sobre el concepto y evolución de los distritos industriales de la Tercera Italia (Bonet, 2009), o la de 'milieu' o 'medio innovador' desarrollada por el Groupement Européen des Milieux Innovateurs (GREMI). Estos ámbitos incluirían un conjunto de procesos dinámicos y colectivos (aprendizaje, sistemas tácitos de transmitir información y conocimiento, etc.), que junto con sus correspondientes actores, permitirían construir redes y relaciones internas entre las firmas y emprendedores, con el fin de facilitar la creatividad y transmitirla por el conjunto del sistema.

Como señala J. Simmie (2001), autor al que se está siguiendo preferentemente en esta argumentación, el análisis institucional ofrece con posterioridad una mayor complejidad explicativa a los modelos arriba apuntados, que suponían que los distritos productivos estaban constituidos bien por grandes organizaciones verticales de carácter jerárquico o bien por entidades independientes relacionadas vía mercado, arguyendo que es posible una tercera forma de relación en la que las pequeñas empresas especializadas en cada fase del proceso productivo, surgidas de la desintegración de las grandes firmas, tiendan a concentrarse y a relacionarse en forma de redes de producción, multiplicando sus conexiones y minimizando los costes de transacción. Uno de los autores que ha desarrollado este paradigma, Allen Scott, señala que ésta es preferentemente la forma de organización relacional y espacial de las empresas culturales en el medio urbano, tendentes a converger y a concentrarse en conjuntos de pequeñas firmas altamente especializadas en un sistema intensivo en transacciones (Scott, 1997: 327).

Parece fuera de toda duda que las economías de aglomeración han funcionado históricamente, y siguiente funcionando en la actualidad, para las industrias culturales y creativas, posiblemente debido a su carácter 'idiosincrático'. En efecto, las profundas raíces antropológicas de la cultura, la esencia intangible de la herencia, imposible de separar conceptualmente de los bienes tangibles y transportables que se producen a partir de ella, su dependencia de estructuras sociales y de recursos de carácter local, y finalmente el carácter generacional y tácito de gran parte del conocimiento necesario para su creación y su transmisión (Santagata, 2006), contribuyen a su producción en áreas específicas y a la dificultad o imposibilidad de reproducción fuera de esos ámbitos. Como resultado, parece producirse "una continuidad orgánica entre el escenario específico de un lugar (paisaje urbano, tradición, arquitectura y patrimonio), sus infraestructuras sociales y culturales (museos, galerías, teatros, etc.) y su vocación industrial" (Scott, 2004, 468), de tal modo que el producto

o el servicio ofrecido se ve imbuido de una serie de simbolismos culturales que le aportan su verdadero carácter.

En todo caso, los orígenes de los distritos culturales pueden ser muy diversos, yendo desde aquéllos más o menos espontáneos a partir de una auténtica explosión de creatividad artística, a la que poco a poco se le van añadiendo complejidad económica y organizacional incluso en forma de actividades de ocio y entretenimiento como medio para la distribución de los productos y servicios finales, hasta los que se generan a partir de una estrategia planificada desde la administración con el fin de implantar un área de economía creativa que permita recuperar o recualificar espacios urbanos en declive, pasando obviamente por multitud de situaciones intermedias como la de grupos creativos que intenta reforzar su posición de mercado localizándose en el entorno de instituciones con gran capacidad de atracción (Mommaas, 2004). En gran medida es la mayor o menor presencia institucional de partida, o la mayor o menor capacidad de generar distritos de manera espontánea a través de una explosión creativa concentrada en el tiempo y en el espacio, junto con el papel que en cada momento representa la cultura y la creatividad como factor productivo y como elemento de base para un sector económico, lo que se encuentra en el inicio de la diversidad de distritos industriales analizados en la literatura especializada. Así, y siguiendo de nuevo a W. Santagata (2004), autor de una de las clasificaciones más reproducidas, podrían distinguirse entre cuatro modalidades principales:

- ‘Distritos museísticos’, contruidos generalmente a partir de un impulso de la administración dirigido fundamentalmente a atraer visitantes y turistas generando beneficios económicos en función de actividades de consumo (servicios culturales, restaurantes, hoteles, etc.), pero que a partir de una determinada masa crítica pueden atraer otro tipo de creadores y actividades artísticas y culturales que refuercen el proceso.
- ‘Distritos culturales metropolitanos’, una concentración de actividades artísticas y culturales (teatros, galerías, museos, etc.) tanto dedicadas a la creación como a la exhibición, apoyada en la presencia de una gran masa de potenciales consumidores de cultura y de servicios asociados de alto nivel (recreativos, gastronómicos, compras, etc.).
- ‘Distritos culturales institucionales’, de carácter más claramente industrial que los anteriores, y apoyados en la producción de un bien o servicio que cuenta con derechos de propiedad o marcas legalmente protegidas.

- Finalmente, ‘distritos industriales culturales’ de acuerdo con la definición de G. Becattini, entendidos como espacios con crecimiento endógeno a partir de pequeñas o medianas empresas para las cuales *“los costes son menores que en otros lugares debido a su capacidad para crear externalidades positivas, conocimiento tácito y un alto ritmo de innovación, con facilidad para la interconexión y bajos costes para la difusión de la información”* (Santagata, 2004, 8).

Asumiendo la clasificación arriba señalada, pero poniendo en el centro del análisis la relación del bien o servicio producido con el espacio de producción, A. Scott (2004) propone otra que pone el acento en la distinción entre aquellos distritos que producen servicios que han de ser consumidos en el lugar de producción, y que por tanto se convierten esencialmente en espacios ligados al turismo y a los consumos lúdicos y culturales (acontecimientos temporales como festivales o espectáculos deportivos, espacios urbanos de alto contenido patrimonial o intensa producción artística como conjuntos museísticos o teatrales, parques temáticos y resorts), y aquellos distritos que producen bienes en los que el proceso de creación y producción puede ser separado del de distribución, y por tanto son susceptibles de trasladarse a mercados en otros ámbitos territoriales.

Pero al margen de la propia aglomeración espacial, parece importante analizar las características funcionales de estos conjuntos de pequeñas firmas y empresas con un alto grado de especialización flexible. Para L. Lazzeretti (2008) la forma de estructuración de los distritos culturales lleva incorporada la idea de cluster de acuerdo con las teorías de M. Porter; es decir, entendidos como concentraciones geográficas de empresas e instituciones que desarrollan una manera alternativa de organizar la cadena de valor comparada con las transacciones entre compradores y vendedores dispersos, sin los problemas inherentes a las relaciones aleatorias pero sin conllevar tampoco la inflexibilidad de las organizaciones verticales ni plantearse los desafíos del establecimiento de vínculos formales como redes o asociaciones” (Porter, 1999).

Esta estructura funcional parece adaptarse especialmente bien a formas de producción calificadas como ‘neoartesanales’ y organizaciones en la línea de las ‘system houses’, término usado para describir a empresas que dependen en cada momento de un solo producto o servicio que requiere para su creación de importantes inputs de capital y trabajo, especialmente en forma de creatividad (Scott, 2004, 467). Este concepto se ha utilizado preferentemente para grandes empresas, como por ejemplo las productoras cinematográficas, pero lo cierto es que a menor escala es aplicable igualmente a gran parte de las firmas o pequeños

creadores culturales que durante un largo período producen y comercializan un único servicio (obra de teatro, colección artística, de moda, etc.).

Parece importante señalar que, mientras que los conceptos de distrito o aglomeración implican la concentración geográfica, el término cluster subraya principalmente los vínculos y las forma de organización entre las empresas (Navarro, 2003). En todo caso, y a pesar de las dificultades para delimitar espacialmente el alcance de las relaciones entre firmas y, por tanto, la complejidad de establecer de forma precisa los límites de unos clusters que vendrían definidos por las que han sido denominadas como variables *soft* no mensurables (Navarro, 2003), parece fuera de toda duda que la cercanía espacial es esencial para establecer los vínculos de relación y de transmisión tácita de información y conocimiento, así como para aportar a los productos el simbolismo y el carácter idiosincrático inherente a la creación cultural. Por lo tanto, la aparición de clusters culturales o creativos implica de forma casi necesaria la generación de efectos territoriales y urbanos además de los puramente económicos, aspectos que van a ser brevemente comentados en el epígrafe siguiente.

2.3. Economía creativa y ciudad: promoción y regeneración urbana

La promoción cultural y del conocimiento se ha convertido casi en una política genérica para el desarrollo urbano, en muchas ocasiones conectada de manera simplista con estrategias de marketing basadas en la creación de infraestructuras o eventos de mayor o menor contenido realmente cultural. Pero en los últimos tiempos, tras la época de los grandes proyectos y el desarrollo de agendas de espectáculos emblemáticos, se está basculando hacia políticas de más detalle, también relacionadas con la creación de espacios, barrios o ‘milieus’ pero para la verdadera promoción de la creatividad y de la producción cultural (Mommaas, 2004), más que exclusivamente por promover el consumo de espectáculos.

Estas últimas tendencias tratarían, no tanto de fomentar directamente los consumos culturales más o menos elevados de residentes y visitantes generalmente en forma de bienes públicos y de aumentar a través de ellos la base económica urbana con negocios relacionados con el ocio y el turismo, como de impulsar el desarrollo reforzando la capacidad creativa de la población convertida en actividad económica. Para ello se ponen en marcha estrategias que potencien la formación, el emprendimiento y la visibilidad, impulsando redes de cooperación entre agentes e instituciones existentes o de nueva creación, dotándose de infraestructuras básicas como espacios para la incubación empresarial o la mejora de la conectividad, etc. En suma, se trataría de dar el paso de los inten-

tos de renovación urbana vía promoción del consumo a los de promoción de la producción, impulsando las actividades intensivas en el uso de la información dentro de la estructura productiva urbana, generalmente como forma de compensar el deterioro de las bases económicas tradicionales. Un nuevo modo de aprovechar el nivel formativo de sus habitantes y sus capacidades creativas, así como su conexión con recursos de carácter más o menos idiosincrático que doten a sus productos y servicios de un cierto carácter simbólico.

La ciudad creativa, según la terminología difundida por el sociólogo norteamericano R. Florida, o cualquiera de los otros muchos conceptos más o menos sinónimos existentes (Méndez *et al.*, 2008 y Romeiro y Méndez, 2008), funcionaría como un ámbito favorable para generar y atraer un sector económico centrado en la innovación y la creatividad a partir de la combinación de tres factores críticos fundamentales: tecnología, talento y tolerancia¹. Este nuevo modelo económico habría supuesto la aparición de una denominada 'clase creativa' que iría de los bohemios (artistas y creadores en general) a los profesionales que gestionan este nuevo sector (abogados, financieros, empresarios, agentes, etc.), pasando por el núcleo creativo (ingenieros y técnicos, profesores, investigadores, etc.) encargado de convertir esa capacidad innovadora de los bohemios en productos y servicios comercializables y atractivos para los consumidores (Florida, 2005). En consecuencia, mientras que las ciencias sociales habían prestado hasta el momento atención casi exclusiva a las razones por las cuales las empresas y el capital tomaban sus decisiones de localización productiva, parte de la teoría actual se centraría preferentemente en el análisis de las causas por las cuales estos profesionales deciden asentarse en un lugar u otro, aduciendo que no siguen de manera mecánica a las empresas y los empleos sino que eligen su lugar de residencia, además de por motivos económicos, por otras muchas consideraciones ligadas a los estilos de vida, la diversidad o la tolerancia.

Al margen de la crítica a estos argumentos, que aduce que se presta demasiada atención a la autonomía individual de una pequeña parte de la fuerza laboral por más importancia que tenga en el actual modelo económico, menospreciándose los aspectos tecnológicos, geográficos, históricos y organizacionales que definen la formación de los mercados de trabajo (Scott, 2004), lo cierto es que la teoría de las ciudades y de la clase creativa ha trasladado gran parte del foco de atención a los recursos humanos y su potenciación (Méndez, *et al.*, 2008). Pero, además, como señala M. Tironi (2010), el modelo de ciudad creativa y su ligazón a un concepto que como el de cluster conlleva la noción

.....
¹ Lo que R. Florida (2005) define como las 3 Tes del crecimiento económico.

de proximidad, habría supuesto una recuperación de lo local y de las economías localizadas, “otorgándole a la ciudad mayor textura y complejidad en sus explicaciones económicas” (Tironi, 2010: 163).

Esta vuelta hacia la diversidad de lo local y a la búsqueda de espacios con identidades, propia de la postmodernidad, implica un abandono de los procesos tendentes a la ‘destrucción creativa’ del espacio urbano, sustituida ahora por un interés en buscar nuevos usos para entornos o infraestructuras apreciados, entre otros aspectos, por una potencialidad simbólica capaz de convertirse en valor económico (Mommaas, 2004). Como resultado, edificios y áreas infrautilizadas de todo tipo (fábricas, espacios mineros o ferroviarios, puertos, etc.) y espacios urbanos centrales son reutilizados de manera espontánea, o puestos en valor por el sector público, con el fin de acoger actividades creativas que incorporen en su producción al menos parte del valor simbólico e idiosincrático de los lugares y contenedores que ocupan. El reverso negativo se aprecia cuando, especialmente en determinados espacios centrales de las grandes ciudades, el éxito de este tipo de iniciativas acaba generando una intensa presión inmobiliaria sobre los antiguos residentes y, finalmente, sobre los propios creadores y artistas que comenzaron el proceso de renovación, y que acaba con la expulsión de ambos. La perspectiva crítica desarrollada por S. Zukin (1982) de la por ella denominada cultura del ‘loft living’ plantea cómo, bien tras procesos más o menos espontáneos o bien tras proyectos finalistas de promoción por la administración, se esconden intereses de “recentralización y mercantilización del espacio urbano, convirtiendo áreas históricas y a menudo olvidadas en espacios vibrantes y de moda” (Mommaas, 2004, 526).

3. DOS PROYECTOS PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMÍA CREATIVA EN ÁMBITOS URBANOS: SEVILLA Y CÁCERES

Como se ha venido señalando la economía creativa, no es sólo un sector que puede generar dinamismo en determinados ámbitos, sino que se ha convertido también en un elemento clave de la gobernanza y la planificación urbana, que mucho más allá del crecimiento económico y de la generación de puestos de trabajo buscan también procesos socioespaciales y territoriales, así como la generación de imágenes positivas de cara a las estrategias de marketing urbano. A partir de estos presupuestos se van a analizar dos proyectos de dinamización de este sector, uno impulsado principalmente desde el ámbito autonómico y otro desde el local, con el fin de reflexionar sobre la conexión entre el impulso público (objetivos, financiación, conexión entre agentes, etc.), las estrategias

desarrolladas y los efectos generados, poniendo especial énfasis en los procesos más directamente relacionados con las dinámicas socioespaciales (generación de clusters o sistemas locales, recuperación de espacios urbanos, imagen, etc.) que en los estrictamente económicos, difíciles de discernir de forma independiente dada la escala espacial y temporal de los ejemplos escogidos.

En Sevilla el estudio de caso analizado se engloba dentro del denominado Proyecto Lunar desarrollado por Andalucía Emprende, fundación pública de las consejerías de Empleo y de Economía, Innovación y Ciencia de la Junta de Andalucía. Este proyecto, implementado en todas las capitales provinciales, tiene como objetivo fundamental el impulso a la industria creativo – cultural, apoyando a emprendedores y nuevos proyectos empresariales a través de la formación, el asesoramiento, la promoción, la incubación y la difusión de sus creaciones. Las primeras fases, actualmente en marcha en el nodo de Sevilla, se iniciaron en el 2006.

El proyecto se ha centrado en la captación de emprendedores y en su tutorización personalizada, principalmente en lo referido a los aspectos empresariales (planes de negocio, acción o lanzamiento, procedimientos administrativos, gestión, etc.), en el apoyo para el acceso a la financiación pública y privada y en la mejora de la visibilización y distribución de los productos y servicios creados. Este apoyo puede llegar, en algunas ocasiones, hasta la incubación en un espacio creado al efecto durante un período que iría de los seis meses a los tres años. Finalmente, se trata también de favorecer la generación de redes y de clusters y subclusters creativos, con el fin de permitir una mejor distribución del conocimiento y de la innovación con vistas al desarrollo de un verdadero distrito cultural – creativo.

En cuanto a la perspectiva urbanístico – territorial, el proyecto partió de la identificación de una serie de zonas que pudiesen considerarse emblemáticas en cada ciudad en función de la concentración de creadores e infraestructuras relacionadas (museos, patrimonio, salas de exposición y conciertos), y por tanto, susceptibles de ser revitalizadas tanto física como social y económicamente con la reactivación o recuperación de este tipo de actividades. En el caso concreto de Sevilla el proyecto se ha centrado en el entorno de la Alameda de Hércules, definida como *“un distrito cultural creativo natural pues ha acogido desde el siglo XIX a empresas relacionadas con la cultura, inicialmente sobre todo en el entorno del mundo del flamenco, pero en el que actualmente se asientan empresas pertenecientes a todos los sectores implicados en la industria cultural y creativa”* (Masdemont, 2007: s.p.).

El segundo de los proyectos que será objeto de análisis se sitúa en Cáceres, una ciudad media – pequeña (algo más de 95.000 habitantes según datos pa-

dronales de primeros de 2011) pero que cuenta con imagen cultural por su declaración como patrimonio mundial por la UNESCO, ser una de las dos sedes principales de la Universidad de Extremadura y contar con alguna reciente institución artística de prestigio (Fundación Helga de Alvear). El proyecto objeto de análisis responde al nombre genérico de Cáceres Creativa, un proceso amplio de planificación estratégica concretado en un libro verde (Santiago, 2010) que pretende poner las bases para un nuevo modelo de desarrollo urbano basado en la economía del conocimiento, a través del impulso de sectores innovadores como las industrias creativas, las tecnologías de la información y el conocimiento, las industrias verdes, el turismo, el ocio, la salud y la calidad de vida.

El proyecto y el referido libro verde se desarrollaron desde el 2007 a través de un proceso de participación estratégica que contó con iniciativas de sensibilización y de intervención pública (congresos, documentales, dinamización social, etc.), entre las que cabría destacar la llevada a cabo por el ayuntamiento de Cáceres y la Asociación Internacional de Desarrolladores Urbanos² con vistas a concretar el modelo de intervención urbanístico en la ribera del Marco³. Una vez realizado el diagnóstico se comenzó estableciendo las necesidades del sector creativo en Cáceres, que conformado mayoritariamente por empresas pequeñas registraba carencias centradas fundamentalmente en los aspectos financieros y de asesoramiento, así como en herramientas de alto coste y en espacios a los que no podían acceder de manera individualizada. A partir de este diagnóstico el proyecto se centra en reforzar las conexiones entre las empresas y las redes de colaboración entre éstas y con instituciones preexistentes, caso de los clusters definidos institucional y legalmente a través del Sistema Regional de Innovación de Extremadura (INNOVEEX). Pero, además de las estrategias para la dinamización empresarial y la potenciación del emprendimiento, la estrategia de Cáceres Creativa tiene un fuerte componente de intervención urbana y de construcción de infraestructuras para ofrecer incubación y suelo productivo, proceso que si bien se encuentra relativamente avanzado e incluso en funcionamiento incipiente, aún no se había finalizado en su totalidad en el momento de realizar el trabajo de campo y redactar estas páginas.

En cuanto a la financiación de las iniciativas hasta ahora llevadas a cabo, depende en gran medida, desde el punto de vista territorial, de los fondos Urban de la Unión Europea y, en cuanto a los aspectos de dinamización econó-

.....
² *What if Cáceres, la Ribera del Marco*. <http://caceres.whatifcities.com/>. [Consulta: 25 de octubre de 2011].

³ Cauce que recorre el borde sur de la ciudad histórica y que conecta distintas intervenciones ligadas al proyecto Cáceres Creativa, tal y como se verá más adelante.

mica, además de fondos europeos ha contado con financiación del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, a través del *Plan Avanza2* para la creación de centros de conocimiento, de cooperación transfronteriza con Portugal y de fondos propios del ayuntamiento. Actualmente se encuentra en un momento de redefinición tras el cambio político producido en la administración local en el 2011 y, si bien la fase estricta de dinamización y potenciación del emprendimiento está en un momento incipiente, sí se ha finalizado, como ya se comentó, una parte de las infraestructuras programadas.

4. IMPULSO PÚBLICO Y CLUSTERS CREATIVOS: PROCESOS INSTITUCIONALES Y SOCIOECONÓMICOS

En cuanto a las formas de relación empresarial en red y la consolidación de clusters creativos, la situación en el contexto en el que se sitúan los proyectos que se están analizando es notablemente diferente. Mientras que en el caso sevillano no existen clusters formalizados desde el punto de vista institucional, dado que el programa desarrollado en este sentido por la Agencia IDEA para el conjunto de la región se ha centrado hasta el momento en otros sectores⁴, en Extremadura estaba en marcha, previo al caso que aquí se analiza, un sistema de institucionalización de clusters dentro del Modelo Integral del Innovación Empresarial de Extremadura (INNOVEEX), centrado en gran medida en sectores que podrían encuadrarse bajo la etiqueta de 'economía creativa'.

4.1. Sevilla⁵

En la fase de prospección realizada durante el proceso de selección de las áreas emblema los problemas detectados en el sector económico cultural y creativo se concretaban, fundamentalmente, en la escasa capacidad empresa-

.....
⁴ La Agencia IDEA (Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía), dependiente de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia, viene desarrollando un programa de clustización enmarcado en el Sistema Andaluz del Conocimiento, que hasta el momento ha desarrollado los clusters del mármol, la cerámica, la madera y el mueble, el sector metalmecánico, el biotecnológico, las empresas de la industria auxiliar de la agricultura y el de la pastelería de Navidad. <http://www.agenciaidea.es/cocoon/index.html> [Consulta: 26 de octubre de 2011].

⁵ Los datos para la redacción de este epígrafe proceden del informe ya citado de Masdemont, J. P. (2007); y de las conversaciones mantenidas en la sede de Andalucía Emprende con los técnicos de esta institución (María José Cousinou, José Manuel Pineda e Ignacio González) el 25 de julio de 2011 y en la incubadora de empresas La Fábrica de Ideas con diversos emprendedores (Sinele Cultura, Wearthewolves Record, David Sánchez Productora, AC Teatro, Timber Films, Gloria Bendita y Ediciones VIB K) durante el día 26 de julio de 2011.

rial de los emprendedores, pues se trata de un sector de firmas pequeñas o micro, mayoritariamente sociedades limitadas o autónomos, muy fragmentado, con reducida visibilidad y una alta mortalidad empresarial, dado que en 2007 el 70% de las empresas existentes habían sido creadas con posterioridad al 2000. En consonancia, estamos ante de un sector con una reducida inversión inicial (el 70% inferior a los 20.000 €), un alto porcentaje de autofinanciación (50%) y un máximo de diez trabajadores.

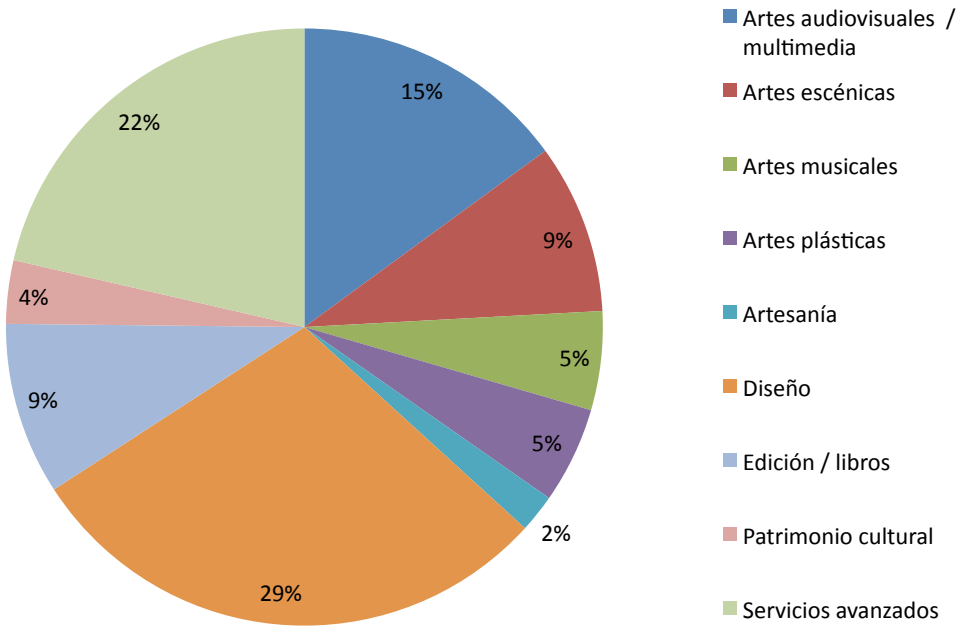
En cuanto a las características de los empresarios, eran mayoritariamente jóvenes con un alto grado de formación intelectual y creativa (más del 50% tenían un título universitario y más del 60% declaraban tener una alta formación cultural) pero nula o reducida formación empresarial (el 60% declaraban no tener ninguna o poco formación en este sentido); de aquí se puede derivar una relativamente alta capacidad de innovación en producto y servicio cultural, pero mucho menor en cuanto al control del proceso productivo en caso de no ser éste artesanal, de la tecnología y sobre todo de la comunicación y la distribución de sus obras. De hecho, casi el 57% de las empresas existentes se centraban en el proceso de creación y producción, siendo muchas menos (33%) las dedicadas a la distribución (salas, teatros, galerías, etc.), y prácticamente inexistentes las especializadas en aspectos relacionados con la gestión o los servicios empresariales avanzados (marketing, financiación, etc.).

Si, como se ha dicho, de este perfil se derivaba una alta capacidad de innovación, desde el punto de vista negativo se traducía, por el contrario, en problemas de distribución y comercialización, que se manifestaban claramente por su dependencia de la administración a la hora de captar nuevos mercados; e incluso de manera más básica de difundir las obras o servicios en forma de bienes públicos, y por tanto, en su escasa proyección fuera del ámbito local. De hecho, en el estudio realizado sobre el sector en la zona de la Alameda de Hércules se detectó que ninguno de ellos tenía el internacional como ámbito de mercado principal y tan sólo algo más de un 13% distribuía preferentemente en el ámbito nacional. Eso, a pesar de la elevada potencia cultural de una ciudad como Sevilla, al menos en algunos ámbitos como por ejemplo la música, que la llevó a ser considerada por la UNESCO en 2006 como 'Ciudad de la Música' dentro de su 'red de ciudades creativas'.

Partiendo de este diagnóstico del sector, desde el 2006 y hasta el momento actual se habían acogido en Sevilla al apoyo brindado por el Proyecto Lunar un total de 729 empresas y emprendedores individuales. Como puede verse en el siguiente gráfico, los segmentos más representados son el diseño (que

incluye entre otros el diseño gráfico o la arquitectura), la consultoría y los servicios avanzados y las artes visuales o multimedia, lo que demuestra un importante cambio en las iniciativas empresariales con respecto al estudio previo arriba comentado.

Figura 1. Empresas acogidas al Proyecto Lunar en Sevilla por sectores (hasta 2011).



Fuente: Proyecto Lunar - Sevilla.

De acuerdo con la muestra realizada⁶ la mayor parte de los emprendimientos culturales acogidos al Proyecto Lunar están formados por autónomos o pequeñas empresas (S.L. o S.L. unipersonales), cuyo origen está, con pocas excepciones, en uno o varios creativos que deciden dar el salto a la

⁶ La muestra realizada para esta investigación se realizó en La Fábrica de Ideas con los creadores de diversas empresas (Sinele Cultura, Wearthewolves Record, David Sánchez Productora, AC Teatro, Timber Films, Gloria Bendita y Ediciones VIB K) durante el día 26 de julio de 2011, y se centró en aquéllas que podrían considerarse clásicas desde el punto de vista de su relación con la cultura. Quedaron fuera las centradas en los servicios avanzados y la consultoría, que como puede verse en el gráfico anterior eran aproximadamente un cuarto del total. Tampoco se analizaron modalidades como el diseño industrial, software o similares, aunque sí se mantuvo una entrevista con una empresaria de diseño y comercialización de moda.

producción y, en algunos casos y según las circunstancias de cada mercado, a la distribución de sus productos culturales⁷. En este sentido puede advertirse un avance frente a la situación previa descrita en los párrafos anteriores, en la medida en que si la tónica general del sector era la de autónomos independientes que se daban de alta a la hora de distribuir y / o vender su obra para luego volver a desaparecer desde el punto de vista empresarial, ahora se aprecia una vocación de continuidad.

Esta continuidad no sólo se manifiesta en el hecho de la permanencia como creadores desde el punto de vista de la existencia y visibilidad empresarial, sino de forma casi general en su vocación de conectar la fase de creación con la de producción⁸ y, de ser factible, con el control de la distribución de sus productos. Así, casos como los de la música, la edición o el audiovisual, además de continuar trabajando con las formas tradicionales de distribución a las que generalmente encuentran difícil acceso dado su tamaño, tienen a su alcance otras nuevas derivadas de los actuales medios de transmisión de contenidos, lo que les permite un mayor control de la comercialización de sus productos y, aun cuando sea de forma minoritaria, un posible acceso a mercados nacionales o internacionales.

En todo caso, y si bien la mayor parte de los emprendedores apuestan por superar la dependencia del sector público, éste es todavía el principal distribuidor en el caso de los servicios culturales que se producen y se consumen in situ, dado que siguen dependiendo del acceso a festivales o salas públicas con diferentes formas y grados de subvención. No sucede lo mismo con los bienes cuya distribución es posible de forma diferida, como pasa con la música grabada, el audiovisual o la edición de libros, que si bien pueden contar con apoyos durante la fase de creación y producción se encuentran más cerca de los procesos empresariales y económicos que rigen la mayor parte de los mercados. Éste es el caso del diseño de moda, un sector cultural que difiere poco de cualquier otro producto en cuanto a sus fases de producción y comercialización, desarrollada la primera de forma industrial y la segunda vía mercado.

.....
⁷ De entre los entrevistados tan solo un grupo de emprendedores estaba intentando fundar lo que para el sector sería ya una gran empresa de aproximadamente cuarenta personas, que centrada en el sector musical (lírico, zarzuela, flamenco) pretendía desarrollar varios productos que implicaban, entre otros aspectos, la creación de una orquesta permanente.

⁸ Las formas de conexión entre la fase creativa y la de producción son muy dependientes del sector cultural en el que se centre la empresa, dado que mientras que en algunos la vinculación entre ambos procesos es muy íntima (artes plásticas) en otros se puede establecer una separación más clara (diseño de moda).

Las mayores diferencias en cuanto a los procesos de distribución se encuentran en los productos escénicos, caso del teatro, la danza o la música en directo. El modelo más tradicional es el de empresas que han de trabajar con el ya comentado formato de las *'system houses'*, concentrando durante un largo período de tiempo toda la fase de creación y desarrollo en un único producto o servicio, que en teatro puede ir desde un mínimo de dos años hasta los cinco en caso de alcanzar un gran éxito y alargar al máximo su duración. Su mayor problema se centra en la producción, muy costosa y con largos periodos de inversión (creación y ensayos) previos a los retornos. A su vez, estos retornos son muy dependientes de su distribución en un formato que les aproxima a los bienes públicos, dado que dependen en gran medida de su contratación en festivales promovidos por la administración (con lo que esto tiene de inestabilidad en momentos de crisis económica) o en el acceso subvencionado a salas. Además, y tal como quedó de manifiesto en las entrevistas realizadas, el éxito o el fracaso que tenga el producto está directamente relacionado con los resultados obtenidos en los primeros momentos de su exhibición, que abren las puertas a escalas de comercialización más amplias territorialmente o de mayor repercusión y rentabilidad, o bien por el contrario los puede cerrar de manera casi definitiva.

En todo caso, y además del modelo *'system houses'*, algunas empresas escénicas (danza, música) están empezando a desarrollar productos 'a la carta' concretados en formatos que podrían denominarse reducidos (en trabajadores, medios técnicos, inversión, etc.) y con finalidades que como la formación o los actos de empresa parecen alejarse de la cultura entendida solo como placer estético o como autorrealización. Esto permite la apertura de nuevos mercados y la captación de nuevos clientes, como por ejemplo los centros de formación o el sector privado; pero también otro modo de organizar la producción en forma de una cartera de servicios más o menos permanente que se va adaptando a las demandas, y que requiere mayor estabilidad de la empresa y generalmente formas de trabajo y producción en red entre diversas organizaciones y/o autónomos.

Con el fin de conseguir estos objetivos, tanto las empresas escénicas como el resto de los sectores analizados trabajan principalmente generando redes de colaboración horizontal, conectando a diferentes creadores del mismo sector o afines (músicos, actores, bailarines, diseñadores, etc.) y verticales, institucionalizando de forma tácita el proceso normal de trabajo del sector, que puede ir desde los que gestan y crean la obra a los que la hacen posible económica (productores) y técnicamente (sonido, iluminación, etc.), pasando por otros

creadores que coadyuvan a lo que sería una creación colectiva (música, teatro, danza, etc.). Se ha utilizado el adjetivo ‘tácito’ para referirse a las redes de colaboración en la medida en que no se ha configurado expresamente, en ninguno de los sectores analizados, ningún cluster creativo que institucionalizase lo que en el momento del análisis eran redes de colaboración que dependían, en su mayor parte, de conocimientos personales derivados de la afinidad y la cercanía espacial.

Es significativo que en ocasiones esas relaciones tácitas hayan derivado en la idea de crear una empresa conjunta que permita ofrecer de manera permanente una cartera de productos variados, apostando por lo que serían economías internas a la empresa antes que por la configuración de sistemas de relación externos en red, expresamente formalizados y que trabajasen con economías externas. De hecho, en la mayoría de los sectores no existen ni tan siquiera asociaciones profesionales⁹, y caso de existir, como en las artes escénicas, están poco consolidadas y no se les concede una excesiva representatividad.

Así pues, podría decirse que el modelo de desarrollo no ha tenido éxito en cuanto a la consolidación de verdadero sistema de clusters creativos, por más que gran parte de la literatura especializada asuma que para su existencia no es necesaria su institucionalización sino simplemente un conjunto de relaciones tácitas. Pero si bien esto es cierto, la realidad es que estos clusters existen aun cuando sea de manera incipiente, dado que hasta el momento se apoyan mucho más en las conexiones estrictamente personales que en las puramente productivas y de cercanía. El resultado es la formación de conglomerados de empresas y / o autónomos con un único productor, que en ocasiones puede agrupar a algunas decenas de personas como en el caso del teatro o bien la formación de uniones más o menos consolidadas, que podrían definirse como colaboración en red a un nivel igualitario desde el punto de vista de la responsabilidad económica, dando lugar a lo que serían creaciones colectivas (música, libros).

Finalmente y desde el punto de vista del avance en la generación de clusters, habría que referirse al papel de otras instituciones, tanto facilitadoras de la producción y de la distribución como creadoras de conocimiento. En este sentido, representa un papel fundamental, aunque es previsible su retracción dada la actual crisis económica, la administración pública en sus diferentes niveles y competencias (ayuntamiento, diputación, Junta de Andalucía), principalmente como vía de apoyo a la creación o a la distribución como bien público o semi-público. Menos importante, o quizá mejor sea decir prácti-

.....
⁹ Un problema mayor, que no es objetivo de esta investigación, se centra en los aspectos laborales, como por ejemplo la inexistencia de convenios colectivos para estos sectores.

camente insignificante, parece ser el papel de la universidad como generadora de conocimiento e impulso en relación con los creadores, a pesar de que muchos de ellos han surgido y han tenido o tienen contacto con la misma (licenciados, masters, doctorandos, etc.). En cuanto a otras instituciones de gran proyección, como por ejemplo el teatro de la Maestranza, se centran de manera casi única en lo que podrían calificarse como los niveles creativos de elite, y por tanto, más allá de su función educativa y creadora de público, parecen tener poca transcendencia en la consolidación de un sector económico de base y en su papel de cara al desarrollo urbano.

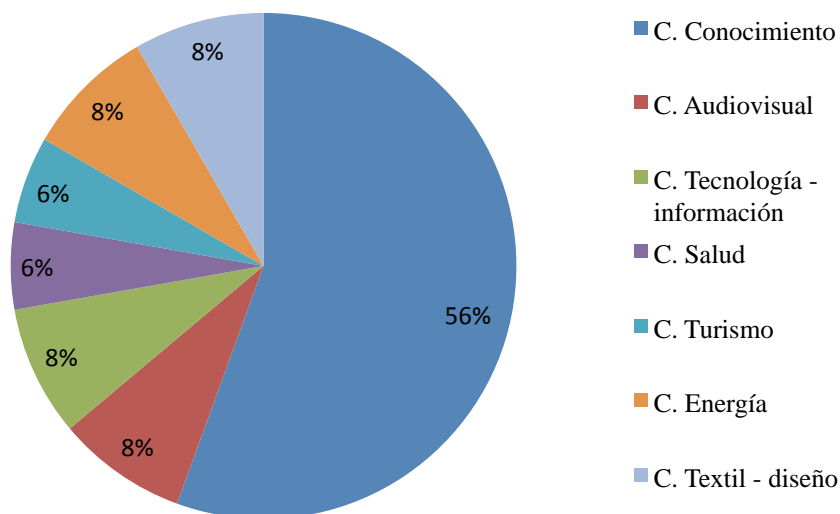
4.2. Cáceres¹⁰

Frente al ejemplo sevillano, en donde no existían clusters expresamente formalizados centrados en los sectores creativos que estamos analizando, en Extremadura existe un sistema de desarrollo ligado a la innovación empresarial, el Modelo Integral de Innovación Empresarial de Extremadura (INNOVEEX), que entre otros aspectos ha dado lugar a un conjunto de clusters regionales, entre los cuales se encuentra el denominado Cluster del Conocimiento, cuya sede se sitúa en la propia ciudad de Cáceres. Este sistema de clusterización, en relación con una serie de centros tecnológicos, la Universidad de Extremadura y distintos institutos de investigación, agrupa a algo más de 240 empresas, treinta y seis de las cuales se localizan en la ciudad analizada.

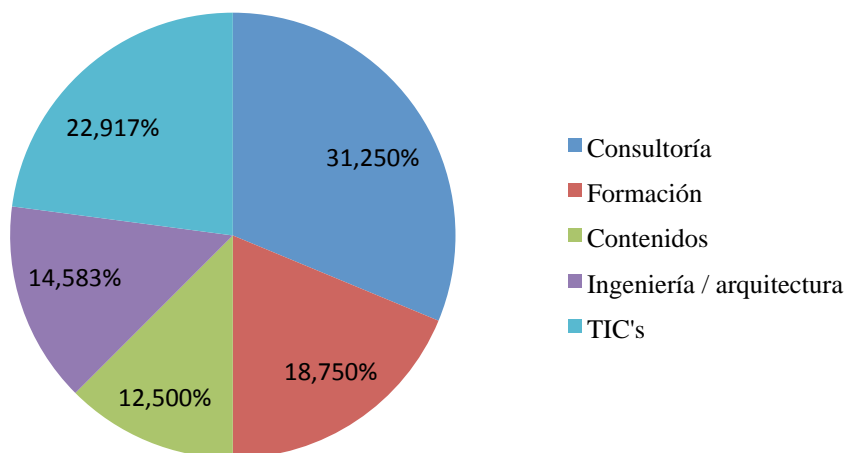
Seguramente favorecido por un efecto sede, pero posiblemente también por el comparativamente alto potencial de creatividad de Cáceres dentro del contexto regional, esta ciudad concentraba más de la mitad de las empresas del Cluster del Conocimiento, con un reparto relativamente equilibrado entre los diferentes subsectores, como puede verse en el siguiente gráfico¹¹. Al margen de las nuevas empresas que se puedan crear a partir del sistema de incubación al que ya se ha hecho referencia, este sector empresarial, relativamente consolidado para la región en la que se sitúa, sería en gran medida el objetivo del programa de desarrollo Cáceres Creativa que se está analizando.

¹⁰ Los datos para la redacción de este epígrafe proceden de Santiago V. –coord.– (2010); y de la conversación mantenida en la sede del centro Embarcadero (Cáceres) con los técnicos José Luis Médel, Ramón de Luis y Rocío Camisón, el 5 de septiembre de 2011.

¹¹ El gráfico referido no hace referencia al total de empresas cacereñas del cluster, que eran cuarenta y ocho, sino a los servicios ofrecidos por subsectores. De hecho, la mayoría de las empresas ofrecen dos o más tipos de servicios, por lo que la suma total es muy superior a la suma de empresas existentes.

Figura 2. Empresas cacereñas adscritas a los distintos clusters de Innoveex.

Fuente: INNOVEEX.

Figura 3. Servicios prestados por las empresas adscritas al cluster del conocimiento.

Fuente: INNOVEEX.

El diagnóstico realizado para la puesta en marcha de dicho proyecto, tal y como queda reflejado en el referido Libro Verde, parece poner de manifiesto que existiría una mayor masa crítica de emprendedores y empresas, así como de

creatividad e innovación, en sectores como la generación de contenidos y el conocimiento que en otros que parecerían más próximos a la imagen de la ciudad de Cáceres, como las artes más tradicionales y fundamentalmente el patrimonio y su distribución como bien público y como producto turístico. De hecho, frente a lo que parecería sugerir la imagen de la ciudad como patrimonio mundial de la UNESCO y como destino turístico, el sector en torno al turismo no es ni el más numeroso ni el más avanzado desde el punto de vista de la innovación y la creatividad¹². Eso, a pesar de haber sido impulsado a través del programa NETUR, un sistema tecnológico para la gestión del turismo en la ciudad, de acuerdo con la Facultad de Empresariales y Turismo de la Universidad de Extremadura.

En todo caso, y de manera general a todos los sectores, las mayores carencias que se diagnosticaron a la hora de desarrollar el proyecto se centraban en los aspectos financieros, de asesoramiento o *coaching* y apertura a mercados internacionales, en los que empresas de pequeño tamaño presentan deficiencias generales. Pero al margen de las deficiencias estrictamente empresariales y de gestión que pueda presentar el sector, se diagnostican también problemas de infraestructuras y equipamientos, como lo prueba el que en el 2007 varias empresas cacereñas transmitieran al cluster las dificultades que tenían para encontrar espacios adecuados a sus actividades productivas¹³, y que estarían en la base del alto contenido en infraestructuras y equipamientos que presenta el ejemplo cacereño en relación con el de Sevilla arriba analizado. Como se ha comentado, una parte significativa de las empresas del Cluster del Conocimiento y de los emprendedores e innovadores detectados se centraban en el desarrollo de contenidos, que además de espacios adecuados para la creación y la gestión demandaban equipamientos e infraestructuras para la producción (platós, estudios) y la distribución de sus creaciones (fibra óptica). Estas deficiencias se intentan paliar en gran medida con los servicios a ofrecer en Garaje 2.0, una de las actuaciones emblemáticas localizadas en el Centro de Conocimiento AldealabC³ de Aldea Moret, que se complementarían con el centro Embarcadero, más bien centrado en la incubación y el impulso a nuevos proyectos¹⁴.

Otro aspecto esencial en cuanto al impulso a la innovación y a los clusters creativos es la conexión entre diversas instituciones, fundamentalmente las

¹² De las veintinueve empresas asociadas al Cluster del Turismo tan sólo dos eran de la ciudad de Cáceres, y ninguna parecía aportar un alto componente de innovación en cuanto a sus objetivos o servicios.

¹³ <http://www.clusterdelconocimiento.org/contenido/proyectos/15/> [Consulta: 17 de octubre de 2011].

¹⁴ Estos equipamientos se analizarán más adelante.

centradas en la investigación y la formación, especialmente la universidad. En este sentido, el otro gran referente para impulsar el proyecto que se está analizando es la sede de la Universidad de Extremadura, y de forma fundamental la Escuela Politécnica como centro generador de innovación. Así, al margen de las colaboraciones ya comentadas, Cáceres Creativa intenta dinamizar sus propuestas y edificios a través de convenios con la Oficina de Transferencia de la Investigación, el Parque Científico y Tecnológico de Extremadura y con grupos de investigación de la Universidad de Extremadura, con el fin de atraer o generar *spin off*¹⁵ que a su vez se convertirían en potenciales ocupantes de los espacios para la incubación y la innovación arriba referidos.

5. EL ESPACIO URBANO Y LA ECONOMÍA CREATIVA

Al igual que ya sucedía con los procesos de clusterización y de potenciación de la distritalización creativa, también desde el punto de vista espacial encontramos significativas diferencias entre los proyectos que se están analizando. De forma general podría señalarse que el Proyecto Lunar no presenta una componente directamente territorial, más allá de la detección y la atención preferente a unas áreas de la ciudad en donde tradicionalmente, y de manera más o menos espontánea, se han ido asentando las actividades culturales y creativas. Tampoco atiende a la creación específica de infraestructuras y equipamientos para la creación, producción y/o distribución de los bienes o servicios creativo – culturales. Por lo tanto, los posibles procesos urbanos generados serían esencialmente efectos inducidos por la previa dinamización del sector y no objetivos fundamentales del proyecto.

Por el contrario, Cáceres Creativa, sin menospreciar los objetivos económico – empresariales, tiene una fuerte componente territorial que se manifiesta no solo en el desarrollo de infraestructuras y equipamientos sino expresamente en la configuración de ámbitos o nodos creativos, entendidos desde el punto de vista organizativo pero también urbanístico. Se trata, en realidad, de una apuesta por la conexión entre la incentivación de la economía creativa y los procesos urbanos, ambientales y sociales.

La principal diferencia en este sentido estribaría en la institución impulsora del programa y en cuáles sean sus competencias fundamentales. En el caso sevillano la iniciativa fue de la Junta de Andalucía y, de forma expresa,

.....
¹⁵ De las once *spin off*'s creadas en torno a la Universidad de Extremadura tres se han asentado en la ciudad de Cáceres http://www.unex.es/organizacion/servicios/sgtri/funciones/car_trf_sgtri/doc_20060606.

de consejerías que como economía y empleo ponen el énfasis principal en los efectos económicos y laborales. Por el contrario, Cáceres Creativa es, desde el punto de vista institucional, una iniciativa esencialmente local, por lo que los efectos urbanos, ambientales y sociales son situados en un plano similar a los económicos. De hecho, mientras que el primero de los proyectos no plantea ninguna previsión en cuanto a la creación de infraestructuras, más allá del pequeño centro de incubación insertado en el tejido del barrio de la Alameda de Hércules, en el segundo éstas son sin duda las iniciativas estrellas en torno a la recuperación de los espacios mineros del barrio de Aldea Moret.

En todo caso, tal y como se comentó en el análisis teórico realizado al inicio de este texto, ya sea como objetivo principal o como efecto inducido, todas las política de incentivación de los sectores culturales y creativos asumen las importantes conexiones que, fundamentalmente a escala urbana, se producen entre los aspectos económicos y los territoriales. En realidad, aunque el proyecto en cuestión no contemple de forma expresa objetivos espaciales, casi sin excepción se inserta en un continuo de financiación e incentivación que, por diversas vías, busca intervenir en el conjunto de relaciones causa efecto que acaba conectando procesos geográficos, sociales y económicos. De hecho, tanto desde un punto de vista físico como social y cultural la ciudad se configura como uno más de los factores de producción que, en mayor o menor medida, utilizan las industrias creativo – culturales, y acaban formando, a su vez, parte de la marca a través de la cual éstas buscan introducirse en diferentes ámbitos de mercado.

5.1. El espacio urbano - creativo: localización e intervenciones

Los aspectos que brevemente se han señalado en cuanto a la diferente significación del territorio en los proyectos que se están analizando se traducen en importantes diferencias desde el punto de vista urbano, que van desde la localización del nodo creativo, muy céntrico en el caso de Sevilla, y periférico y lineal en el de Cáceres, hasta la conexión de los procesos de impulso a la innovación económica con los ligados a la rehabilitación urbana y la recuperación de espacios e infraestructuras para acoger el emprendimiento.

En el ejemplo andaluz no se interviene directamente sobre el espacio, aunque se delimita, como ya se comentó, una zona emblema en torno a la Alameda de Hércules, el sector norte del casco histórico de la ciudad aproximadamente coincidente con los barrios de San Gil, Feria y San Julián. Como señala J. León (2000) se trata de un área residencial caracterizada por un acentuado nivel de decadencia física, marginación social y envejecimiento de la

población, que si bien ha tenido un carácter histórico, se vio acentuada en la segunda mitad del siglo pasado con la emigración de la población más joven y de mayor nivel adquisitivo hacia las periferias residenciales. Esta degradación urbana y las consiguientes imágenes derivadas de inseguridad y rechazo se ven contrapuestas a un rico patrimonio cultural, tanto inmueble como intangible, a su caracterización como zona de esparcimiento y ocio (incluyendo aspectos negativos como la prostitución o la drogadicción) y a una cierta imagen alternativa ligada a la reivindicación, la bohemia y la creatividad (Ayuntamiento de Sevilla, 2008).

Sobre este espacio se han puesto en marcha en las últimas décadas una serie de intervenciones (León, 2000), que pueden ejemplificarse en el Urban San Luis – Alameda, desarrollado entre 1995 y 1999, y la declaración en 2004 como Área de Rehabilitación Concertada. Sin entrar a comentar y valorar las intervenciones señaladas, que no son objeto de este texto, puede señalarse que el citado Urban se centró fundamentalmente en aspectos de infraestructuras de saneamiento y sociales, reurbanización (incluyendo la polémica modificación de la trama urbana heredada en el área de San Luis), impulso al tejido económico e intervención social (formación, salud, drogodependencia, etc.). Por el contrario, se dejaron de lado aquellos aspectos ligados a la habitabilidad (vivienda, rehabilitación, alquiler) que debieran ser objeto de tratamiento posterior con el Área de Rehabilitación Concertada, lo cual ha sido valorado por diversos colectivos como un intento de favorecer los procesos especulativos ligados a la sustitución de población y de actividad económica, y a la conversión de este espacio en un área de acceso y aparcamiento al servicio de la más desarrollada mitad sur del casco histórico¹⁶.

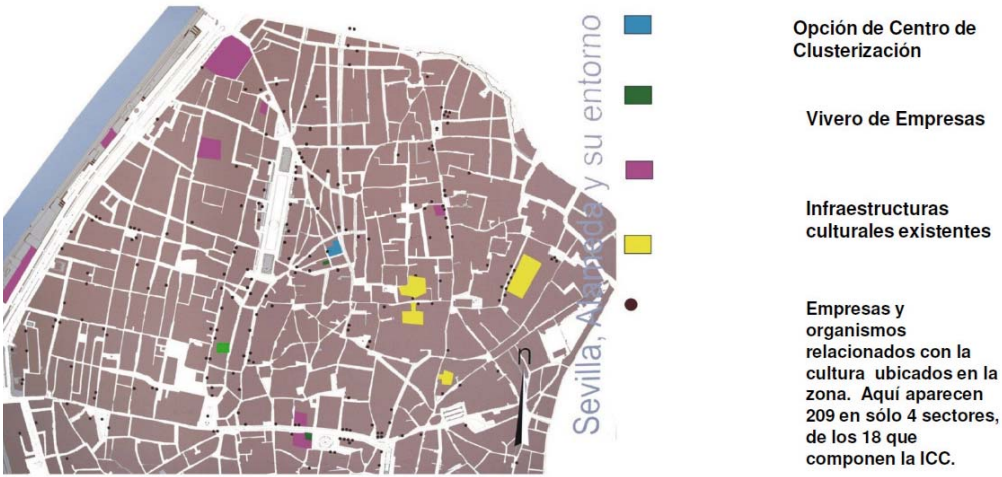
Como ya se ha comentado, aun cuando sea imposible separar de manera estanca este tipo de procesos, ninguna de estas intervenciones está directamente ligada o relacionada con el Proyecto Lunar, que se limita a aprovechar la imagen bohemia y creativa de este sector del casco histórico sin establecer ningún tipo de condición en cuanto a la radicación de las empresas acogidas, antes o después de su incorporación al proyecto, o en cuanto a la residencia de los emprendedores. En realidad, la lógica de la conexión entre el Proyecto Lunar de Sevilla y la Alameda de Hércules, al margen de la localización en la calle Trajano del centro de asesoramiento e incubación¹⁷ y, por tanto, de la ra-

.....
¹⁶ La descripción de dicho plan urban puede seguirse en Ayuntamiento de Sevilla (2000). En cuanto a las comentadas valoraciones críticas, ver Gómez (2006).

¹⁷ La incubadora de empresas del proyecto en Sevilla, denominada ‘La Fábrica de Ideas’, está situada en la calle Trajano, muy cerca de la propia Alameda de Hércules.

dicación en él de las nuevas iniciativas empresariales incubadas, se apoya únicamente en la concentración espontánea de iniciativas económicas creativas en este entorno, derivada tanto de su imagen como de la existencia de unas condiciones de habitabilidad y estado del caserío que facilitan a determinados creadores el acceso a espacios para desarrollar este tipo de actividades.

Figura 4. Distrito creativo de la Alameda de Hércules: diagnóstico de infraestructuras y empresas creativas.



Fuente: Álvaro, F. “Apoyo integral a emprendedores creativos en Sevilla: Proyecto Lunar”, http://www.kreanta.org/ambito/ponencias/alvaro/081126_Presentacion_PL_FAlvaro.pdf [Consulta: 19 de octubre de 2011].

De hecho, ni tan siquiera existía entre las empresas entrevistadas una clara visión del entorno de la Alameda de Hércules como el espacio más adecuado para la radicación de su actividad empresarial¹⁸, a pesar de que la mayor parte de los creativos valoraba positivamente la imagen del barrio para el futuro desarrollo de su actividad, anteponiendo por tanto los aspectos favorables de imagen cultural frente a los negativos, caso de la marginalidad, las infraestructuras o las dificultades de acceso. Sin embargo, al mismo tiempo consideraban que su actividad económica no conllevaba unas especiales necesidades en cuanto a equipamientos o imagen en la fase de gestión (oficinas) que les obligasen a asumir costes elevados (tanto económicos como de otro tipo) en la competencia por la localización; mientras que, por el contrario, los procesos de producción o distri-

¹⁸ Teniendo en cuenta, además, que todas las empresas entrevistadas (vid. nota 6) estaban en ese momento incubadas, y por tanto localizadas en las cercanías a la Alameda de Hércules.

bución (salas para ensayo, grabación o representación, comercio especializado como galerías o librerías, etc.) no están generalmente bien cubiertos por el entorno de la Alameda de Hércules. Como resultado, si bien no existe de manera general una reticencia a localizarse en espacios centrales y se valoran los efectos positivos que esto puede tener para el centro histórico y para los procesos de regeneración¹⁹, se apunta en muchas ocasiones la preferencia por localizaciones más flexibles desde el punto de vista de las equipamientos, las infraestructuras y el acceso (áreas del Aljarafe fundamentalmente) o polígonos especializados (Parque Empresarial Torneo para la producción audiovisual).

Otra cosa es que determinadas actividades requieran de la centralidad a la hora de la distribución y de la comercialización, como por ejemplo sucede con las escénicas o con aquéllas que acaban vendiendo un bien, caso de la edición de libros o de la moda²⁰. Algo similar sucede con la parte de la industria creativo cultural que acaba conectando con el turismo y el ocio (conciertos), para la cual el entorno de la Alameda sí es un referente importante para este ocio cultural en torno a la música o la gastronomía especializada.

Como ya se ha apuntado, un modelo totalmente diferente es el planteado en Cáceres Creativa, donde no sólo hay una significativa apuesta por la construcción de equipamientos e infraestructuras con el fin de conseguir objetivos territoriales, ambientales y sociales, sino que, además, desde el punto de vista empresarial, la mayor parte de las iniciativas de impulso al emprendimiento se sustancian bien en la facilitación de estos espacios e infraestructuras o bien en la atención y apoyo a las empresas en ellos acogidas y/o incubadas. Se busca crear y desarrollar dos grandes polos de la economía creativa: el primero de ellos el denominado Polo del Conocimiento, ya relativamente consolidado al noreste de la ciudad y que englobaría el campus universitario, el Parque Científico y Tecnológico de Extremadura y la Ciudad de la Salud, en donde se sitúa el Centro de Cirugía de Mínima Invasión “Jesús Usón” (CCMIJU) y el segundo, y objetivo principal del proyecto, el Centro del Conocimiento

.....
¹⁹ En todo caso, aun cuando no pueda ser entendido como valoración general sino como una opinión personal, el emprendedor entrevistado con mayor formación en aspecto urbanos (la creadora de Ediciones VIK B, arquitecta de formación) planteaba dudas sobre los verdaderos efectos regeneradores de la industria creativa en este ámbito de la ciudad, señalando que no se habían generado verdaderos espacios para el intercambio, la creatividad y la innovación, dado que los procesos más dinámicos eran, por un lado el ocio comercial, y por otro iniciativas de pequeños grupos ligados generalmente a movimientos *ocupas*, que pudiendo ser interesantes eran también muy cerrados en sí mismos.

²⁰ Una de las empresarias entrevistadas (Gloria Bendita, diseño de moda) había abierto recientemente una tienda en el entorno comercial y turístico de la catedral.

AldealabC³, que desde el punto de vista urbano se concreta en la creación de un distrito dirigido a la innovación en el barrio de Aldea Moret, un antiguo poblado minero-industrial, que sólo muy recientemente ha pasado a formar parte del continuo urbano de la ciudad y en el que se conservan numerosas ruinas industriales de la desaparecida minería de fosfatos.

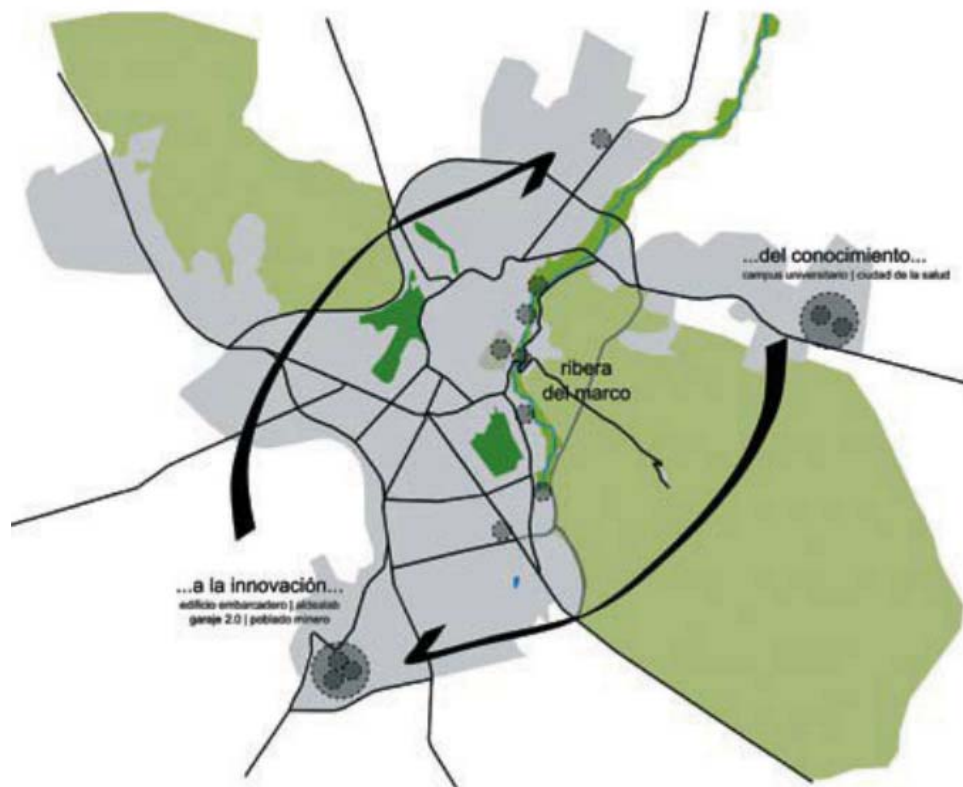
A su vez, estos nodos deberían quedar conectados a través de la ribera del Marco, un pequeño cauce, que, a pesar de formar el borde sureste de la ciudad histórica, ha quedado de espaldas a las principales dinámicas urbanas, pero que ha ido ganando importancia y centralidad como conexión entre algunos de los nuevos desarrollos urbanos, caso del campus universitario en el noreste, los grandes equipamientos hospitalarios y el reciente ensanche residenciales de Nuevo Cáceres. En este ámbito deberían situarse espacios y equipamientos para la creación y la cultura, bien de nueva implantación o bien por la dinamización de algunos de los existentes, caso del yacimiento arqueológico de la Cueva de Maltravieso o el complejo cultural y educativo San Francisco.

Además de la colaboración institucional ya comentada más arriba, el propio campus de la Universidad de Extremadura, junto con la ciudad de la salud del CCMIJU, constituye uno de los dos grandes nodos que configuran lo que podría calificarse de estrategia territorial de Cáceres Creativa: el denominado Polo del Conocimiento. Al margen de la actividad investigadora y formativa propia de un centro universitario, desde el punto de vista empresarial y emprendedor sin duda el elemento esencial sería el Parque Científico y Tecnológico de Extremadura recientemente abierto en el campus de Cáceres²¹, una de las dos sedes²² del mismo gestionadas por una fundación que integran la Universidad y la Junta de Extremadura. En el momento de realizarse el trabajo de campo y de redactarse estas páginas estaba comprometida prácticamente la totalidad de la superficie del mismo, destacando como principales empresas Infostock Europa de Extremadura S.A., una empresa del sector de las TIC con un acuerdo con la Universidad de Extremadura para la incorporación de cuarenta becarios en formación y que ocupara 1000 m² del Parque, e Insa Ingeniería de Software Avanzado, filial de IBM, que instaló su primer Centro de Innovación Tecnológica CENIT en un polígono industrial al noroeste de la ciudad en el 2006 y que se trasladará al parque tecnológico tras adaptar sus instalaciones²³.

²¹ La constitución de la Fundación para el Parque Científico y Tecnológico de Extremadura tuvo lugar en el 2008, pero la instalación de Cáceres inició su funcionamiento a principios del 2012.

²² La otra sede está en el campus de la Universidad de Extremadura en Badajoz.

²³ *Hoy Diario de Extremadura* (2 de enero de 2012), <http://www.infostock.es/es/empresa.php> y <http://www.insags.com/cenit/cenit.html>.

Figura 5. Estrategia territorial (nodos y conexiones) de Cáceres creativa.

Fuente: Santiago, 2010:38.

Pero sin ninguna duda, la intervención más significativa desde el punto de vista urbano explícitamente desarrollada por el proyecto Cáceres Creativa y la única que prácticamente está finalizada y funcionando al menos de forma incipiente²⁴, es el denominado Polo de la Innovación o AldealabC³. La operación se centra en la recuperación de dos grandes naves mineras en el antiguo poblado para la extracción de fosfatos de Aldea Moret con el fin de convertirlas respectivamente en vivero e incubadora para iniciativas empresariales o sociales de contenido creativo cultural (edificio Embarcadero) y en suelo productivo e infraestructuras y servicios para empresas más consolidadas de carácter innovador, centradas en la tecnología y la generación de contenidos (edificio Garaje 2.0).

²⁴ El ya comentado Polo del Conocimiento, también en funcionamiento, se inserta dentro de la estrategia Cáceres Creativa, pero está formado por instituciones preexistentes y en funcionamiento como la universidad, el parque científico y el CCMIJU.

El segundo de los edificios señalados, Garaje 2.0, pretende acoger aproximadamente cuarenta empresas del sector servicios relativamente consolidadas y centradas en aspectos como la cultura, el conocimiento, las tecnologías de la información o el diseño. Cuenta con diversos elementos que van desde los despachos y espacios polivalentes hasta equipamientos como plató y centros para la producción y distribución de contenidos y servicios asociados; junto con la denominada Factoría de la Innovación, centrada en el intercambio de ideas y el *coworking* para la potenciación de la creatividad a partir de la comunicación y la conexión entre diversos emprendedores. Asimismo, se pretende desarrollar también un espacio virtual o *Living-Lab*, a modo de observatorio y ámbito para el intercambio a escala nacional e internacional.

En cuanto al vivero e incubadora situado en Embarcadero, que puede acoger en cada momento a veinte emprendedores, se destina a empresas incipientes con menos de tres años de antigüedad, centradas en tecnologías de la información y las comunicaciones aplicadas a aspectos como medioambiente, formación, ocio y tiempo libre, industrias creativas o servicios socioculturales y comunitarios. Además, se prima a las empresas que tengan un carácter, mercantil o no, de economía social (cooperativas, sociedades laborales, asociaciones, fundaciones). Pero al margen de la propia incentivación de la actividad económica creativa, este espacio tiene una clara intención social y cultural respecto al barrio en el que se sitúa y al conjunto de la ciudad, en la medida en que pretende cumplir también funciones relacionadas con el asociacionismo, la cultura, el ocio, el medio ambiente o la formación²⁵.

Estos últimos aspectos permiten conectar con otro de los objetivos del proyecto, centrado en la búsqueda de procesos de mejora socioespacial y ambiental en dos ámbitos que, como la ribera del Marco y el poblado minero de Aldea Moret, si bien históricamente marginales desde el punto de vista espacial y social, han ido ganando presencia y centralidad en el conjunto de la ciudad de Cáceres. De hecho y frente al comentado ejemplo sevillano, el proyecto de incentivación de la innovación y el emprendimiento sí conecta en este caso, tanto desde el punto de vista de la planificación como de la financiación, con estrategias de marcado carácter urbano como las iniciativas comu-

.....
²⁵ Como se ha señalado, aunque los edificios están finalizados tan solo uno de ellos, Embarcadero, ha iniciado su funcionamiento, que en el momento de redacción de estas páginas es aún incipiente. La información se ha obtenido de las entrevistas realizadas con los técnicos del ayuntamiento de Cáceres (vid. nota 10), de Santiago, V. (2010), y del borrador del "Pliego de prescripciones técnicas para la concesión del uso privativo de los locales destinados a despachos profesionales en el edificio Embarcadero, Centro de Conocimiento AldeaLab C³".

nitarias Urban I y II, que permitieron, entre otros aspectos, la rehabilitación de los edificios señalados (Ayuntamiento de Cáceres, 2001). En cuanto a los efectos de la economía creativa sobre otros ámbitos de la ciudad de Cáceres y específicamente sobre la regeneración o recuperación del casco histórico, parece detectarse, por parte de lo que podría considerarse el sector bohemio de la clase creativa, una cierta reutilización de espacios centrales extramuros, en el entorno de las calles Pizarro, Barrio Nuevo o la plaza de la Concepción.

5.2. El espacio urbano como factor y como ecosistema para la producción y la distribución creativa

Al margen de la mayor o menor presencia que los objetivos espaciales y urbanos tengan en los proyectos de incentivación de la innovación y la creatividad, existe un casi total consenso en la literatura científica en que la ciudad, entendida como una realidad socioespacial y político institucional, acaba actuando como factor de producción que favorece o dificulta la conversión de ideas innovadoras en productos o servicios comercializables. Se trataría, en suma, de valorar el papel que representan en la innovación los aspectos sociales, institucionales, culturales y urbanos, lo que podría ser la traducción, a la industria creativa, del concepto de ‘atmósfera industrial’ enunciado por A. Marshall cuando desarrolló sus ideas sobre los distritos industriales.

En el caso sevillano los emprendedores entrevistados valoraron de forma generalmente positiva los aspectos creativos y formativos de su ciudad, ya que todos manifestaron que un alto porcentaje de los contactos y relaciones requeridas para la realización de sus proyectos podía ser satisfecho en el ámbito urbano o metropolitano. Esto era particularmente claro en las actividades en las que no había una clara separación entre creación, producción y distribución, factibles casi sin excepción a través de relaciones locales o del entorno metropolitano. Por el contrario, en caso de existir una mayor separación entre las distintas fases del proceso productivo (moda, libros), es más habitual requerir de proveedores o prestatarios de servicios de otros ámbitos, aunque generalmente manteniendo a escala local la casi totalidad del proceso creativo. En este sentido se buscan los lugares y sistemas de producción más adecuados tanto por calidad como por precio, siendo indiferente la localización territorial de dicha producción²⁶. En todo caso, no parece haber duda de que el

.....
²⁶ Es destacable la conexión, de cara a la producción, entre emprendedores de moda de Sevilla y CITTA, Centro Tecnológico del Textil impulsado por la Junta de Andalucía en Priego de Córdoba.

sistema formativo de la ciudad, tanto formal como informal, tiene capacidad más que suficiente para generar una elevada masa crítica de creadores y profesionales de la cultura, por más que luego, como es el caso de la universidad, no forme realmente parte del encadenamiento creativo urbano.

El ejemplo de máxima complejidad en cuanto a las redes productivas que se ha detectado entre los entrevistados lo ofrece una pequeña empresa dedicada la producción audiovisual, radicada en Sevilla pero con dos de sus fundadores residiendo en Los Ángeles²⁷. Esto les permitía trabajar y autoproducir en el ámbito local, ser contratados como prestadores de servicios en producciones nacionales que requiriesen sus servicios en Sevilla (localización, permisos, equipo, gestión) y, finalmente, empezar también a producir o coproducir y distribuir en los Estados Unidos. Sirva, por tanto, a modo de ejemplo de cómo las nuevas formas de producción y distribución de contenidos culturales permiten trabajar en mercados locales a partir de modelos de organización tradicionales y con bajos presupuestos, pero al mismo tiempo, y por otras vías, introducirse en el ámbito nacional e internacional con costes relativamente bajos.

En cuanto a Cáceres, el aspecto más positivo de la ciudad entendida como factor de producción estriba en la participación de la Universidad, y significativamente de la Escuela Politécnica, tanto en el proyecto como en una parte no despreciable de las iniciativas empresariales más innovadoras, vía *spin off*, incorporación de investigadores, proyectos, etc. En este sentido, y ante la total ocupación del Parque Científico de Extremadura, la fundación que lo gestiona ha entrado en contacto con el ayuntamiento con el fin de localizar en Garaje 2.0 algunas de las iniciativas empresariales que no han podido instalarse en aquel espacio (HOY, 2012, 9), lo que, sin valorar lo adecuado o no de la iniciativa, demuestra la capacidad de la universidad y de la ciudad para generar emprendimiento y conectarlo en las redes institucionales y empresariales existentes.

Los técnicos entrevistados²⁸ consideraban que la ciudad extremeña no sólo contaba con una masa crítica suficiente de capacidad creativa, sino que mucho más allá, se convertía en exportadora ante la imposibilidad de desarrollarse profesionalmente en la ciudad, por lo que el margen para potenciar las actividades más innovadoras sería aún elevado. Curiosamente, no sucede así en algunos de los sectores que, como la comercialización de la cultura vía ocio y turismo, parecerían conectar con las potencialidades más evidentes de

.....
²⁷ Timber Films.

²⁸ Vid. nota 10.

una ciudad patrimonio mundial como es Cáceres. De hecho, de las entrevistas realizadas se deriva que éste es uno de los sectores de INNOVEEX menos innovadores de la ciudad, a pesar de ser uno de los más importantes cuantitativamente y haberse trabajado con él en varios proyectos.

En el caso sevillano, frente a lo ya visto en relación con la existencia de una masa crítica de creadores y técnicos aceptablemente conectada, no resulta tan clara la valoración positiva de la ciudad como mercado para la distribución de productos culturales. En el estudio previo ya citado un alto porcentaje de los emprendedores (56%) manifestaron que el entorno sociocultural no les había favorecido, o lo había hecho muy poco, poniendo de manifiesto que la sociedad sevillana y andaluza es en general consumidora de productos tradicionales (folclore), lo que dificulta la difusión y consolidación de creaciones novedosas o directamente alternativas. De las entrevistas realizadas se deriva la misma conclusión, quedando muy clara la diferencia entre los creadores que se podrían considerar más enraizados con la tradición cultural sevillana, para los cuales la ciudad es un mercado suficiente, frente a aquéllos que rompen con la tradición y que pueden tener mucho más mercado nacional e internacional que local. Esto lleva a que sean los más alternativos los que hayan de buscar formas de distribución más novedosas, y los que más claramente se plantean la posibilidad o incluso el interés personal por establecerse en otra ciudad u otro país.

La dificultad para encontrar mercados y vías de distribución se retroalimentaba con los problemas de financiación, en un contexto en la que no hay una clara percepción de la posible rentabilidad de estos productos, tanto por parte de la propia administración como de las instituciones financieras. Además, debe tenerse en cuenta que la coyuntura actual de crisis implica, por un lado, la retirada de la administración, especialmente la Junta de Andalucía y el ayuntamiento, como financiadores y distribuidores de gran parte de estos productos, singularmente los escénicos y, por otro, las dificultades cada vez mayores para acceder a financiación privada, tanto más para un sector que no es fácilmente entendido por las instituciones de crédito. En todo caso, las nuevas tecnologías permiten, en actividades como la música o el audiovisual, asumir proyectos de bajo presupuesto pero de alta calidad, y también distribuirlos a gran escala con costes relativamente bajos, lo que facilita la superación de problemas financieros y de mercado generados en el ámbito local.

Finalmente, el propio espacio físico también adolece de problemas, especialmente para aquellas actividades que como la música y las artes escénicas requieren para su producción y su distribución en forma de servicios de

contenedores como teatros, salas de conciertos o auditorios. El acceso a estos espacios, salvo cuando se insertan en el marco de festivales de financiación pública, resulta difícil y arriesgado económicamente, tanto en las salas privadas, que generalmente tienen sus propias estructuras de producción, como en las públicas.

5.3. La ciudad como marca

El último de los aspectos que se analizó fue el papel que la ciudad como marca y como estrategia de marketing en relación con los bienes y servicios culturales y creativos y la valoración que de cada una de sus ciudades tenían las personas entrevistadas. La primera conclusión obvia sería la muy diferente potencialidad que tanto por tamaño y por capacidad económica como por imagen cultural y presencia en los medios de comunicación y, de forma general en el imaginario colectivo, tienen dos ciudades tan diferentes como Sevilla o Cáceres. En este sentido, la primera constatación es que, mientras que en el ejemplo andaluz el proyecto analizado no llevaba asociado la creación de una marca urbana, Cáceres Creativa es, entre otras cosas, una expresa estrategia de marketing urbano. En efecto, la ciudad extremeña trataba no sólo de apoyar e incentivar el emprendimiento, sino de posicionar estratégicamente la ciudad en torno a la creatividad y la innovación, a escala regional, en donde ya parece tener una imagen más potente que sus posibles competidoras, pero también nacional o internacional.

Pero, mucho más allá de una simple valoración cuantitativa, interesaba matizar el valor que las personas involucradas en este tipo de procesos atribuían a la ciudad como parte de su estrategia de marca y comercialización, en función de las connotaciones culturales de sus creaciones y productos. La primera conclusión es que una imagen potente, como se ha señalado que es el caso de Sevilla, puede resultar dependiendo del sector o del tipo de creaciones muy favorable, neutra o incluso negativa. Baste señalar la muy positiva valoración que ofrecían los entrevistados que se enmarcan claramente en la tradición cultural de la ciudad, frente a las dificultades que otros encontraban para ofrecer productos y servicios a contracorriente de una tradición que más que una imagen de marca se acababa convirtiendo, para ellos, en un conjunto de 'tópicos'. El resultado es que la ciudad y las imágenes que transmite se pueden convertir, bien en una de las mejores tarjetas de presentación o bien en factor de distorsión para conseguir ser percibido adecuadamente a escalas superiores a la local.

Pero además de depender de la conexión con la tradición, la imagen de la ciudad puede ser muy diferente en función del sector creativo en el que se trabaje y de una enorme multiplicidad de matices. Así, Cáceres tiene imagen y presencia mediática esencialmente ligadas al patrimonio histórico y a la economía turística que de él se deriva, pero a pesar de su peso cuantitativo no se configura como uno de sus sectores más innovadores. A pesar de ello, algunas iniciativas con las del restaurante y hotel Atrio²⁹ ofrecen una imagen innovadora y atraen a un sector turístico muy especializado y de alto poder adquisitivo que influye de forma positiva en el conjunto de la imagen urbana. Por el contrario, otro tipo de iniciativas pueden resultar ambivalentes, caso del festival *Womad World of Music, Arts and Dance*, que tiene valoraciones contrapuestas tanto por parte de los empresarios más directamente relacionados con el sector del ocio como por los propios ciudadanos.

Puede señalarse, por tanto, que la imagen de la ciudad no sólo influye en la comercialización de los productos y servicios creados en mercados externos, sino también en la propia distribución a escala local, fundamentalmente en aquella que se realiza en conexión con el ocio y el turismo. Así, mientras que los creadores que conectan más directamente con las líneas de comercialización tradicionales encuentran en los turistas un público importante para sus creaciones, los que más se apartan de ellas raramente son considerados como una opción por los visitantes e incluso por los propios sistemas de promoción turística, con lo que se pierde un importante mercado que podría favorecer a las industrias creativas y, al mismo tiempo, hacer más compleja y, por lo tanto, atractiva la oferta de la ciudad como destino turístico.

6. CONCLUSIONES

La primera de las conclusiones que se quiere señalar es que, al margen de la intervención por parte de la administración, las industrias creativo - culturales tienen una alta capacidad para generar redes a través de conocimiento tácito. En efecto, en el caso ejemplar de las iniciativas más centradas en una visión clásica de la cultura, como son las analizadas para el caso sevillano, no se han desarrollados clusters formales, lo que no obsta para que se hayan ido generando conexiones efectivas con capacidad para cubrir las necesidades que cada emprendedor

.....
²⁹ El restaurante Atrio abrió en Cáceres a mediados de los ochenta y en la actualidad cuenta con dos estrellas Michelin. Recientemente se ha trasladado del ensanche a la ciudad histórica, abriendo además un hotel de cinco estrellas en un palacio de la plaza de San Mateo rehabilitado por Tuñón y Mansilla. Dicha *refuncionalización* del palacio fue objeto de una larga polémica.

tiene en las diferentes fases de su proceso de creación, producción y distribución. La principal diferencia es que, cuando la generación de redes se convierte en una política pública (como en el caso de la Junta de Extremadura), que lleva a la creación de organizaciones no ya tácitas sino formalmente constituidas, éstas parecen tener más capacidad para conectar y relacionarse con otras instituciones y para generar clusters más complejos dirigidos a surtir, fundamentalmente, de innovación (como las de investigación, por ejemplo). El análisis de otros sectores económicos clusterizados por la iniciativa de la Agencia IDEA de la Junta de Andalucía³⁰ podría ayudar de profundizar en esta hipótesis.

En todo caso, debe matizarse que las diferencias en cuanto al impulso de los clusters formales puede haber sido motivada, como se ha dicho arriba, por el papel de la administración, pero también por el tipo de sector que se esté analizando. En efecto, mientras que en Sevilla se centró la atención en un sector de iniciativas muy directamente relacionadas con una idea tradicional de cultura, el ejemplo del Cluster del Conocimiento de Cáceres está formado fundamentalmente, por empresas más centradas en la generación de contenidos o la formación.

Quizá deba destacarse que en el caso sevillano la mayor parte de las conexiones existentes y que funcionaban a modo de redes de intercambio creativo y de servicios productivos eran, casi sin excepción, anteriores al momento de su incorporación al Proyecto Lunar. Podría argüirse, por tanto, que, de no existir previamente, es difícil construir sólo a partir del apoyo de la administración y podría decirse que de modo artificial ese conjunto de relaciones personales que se han venido calificando de tácitas. En todo caso, deben apuntarse en este sentido un par de matizaciones: en primer lugar, que los propios técnicos del proyecto³¹ tenían claro que la clusterización debería venir derivada de la relación personal, el conocimiento, la confianza y las experiencias compartidas, y que, por tanto, ellos podían poner las bases pero no “simular” el proceso; en segundo lugar, que varios de los emprendedores entrevistados³² manifestaron que las ventajas que estaban encontrando a la incubación eran, mucho más allá de la dotación de espacios para su actividad, el compartirlos con otros creadores y las relaciones que de ellos se derivaban. Así pues, la conclusión podría ser que si bien parece difícil que la administración pueda crear de manera artificial un sistema de clusters creativos, sí puede poner ciertas bases para que los creadores inicien el proceso de establecer esa ‘atmósfera’ que se sustancia en ese sistema tácito de relaciones personales, intelectuales y económicas.

.....
³⁰ Ver nota a pie de página 4.

³¹ Vid. nota 5.

³² Vid. nota 6.

El contraste con el ejemplo cacereño podría ayudar a completar las conclusiones arriba señaladas, en la medida en que el Cluster del Conocimiento tiene claramente esa vertiente institucional que falta en Sevilla. Desgraciadamente, dado que no se entrevistó expresamente a empresarios y emprendedores, resulta difícil saber sí, tras la institucionalización, existe ese sistema de relaciones y de intercambio, personal, intelectual y económico que define verdaderamente un cluster; o bien se trata fundamentalmente de una asociación que como grupo establece unas posiciones y demandas frente a las instituciones u otras agrupaciones económicas. De las entrevistas realizadas al grupo de técnicos³³ se desprende que efectivamente parece haber un verdadero funcionamiento en red, pero no se puede matizar si éste era previo o ha venido derivado del proceso de institucionalización. Lo que sí parece evidente con los ejemplos analizados, aun cuando debería contrastarse con más casos, es que esa formalización y visibilidad favorece la incorporación de otras instituciones que, como la universidad, tienen un papel esencial en el funcionamiento de la economía creativa.

Resulta interesante matizar también los diferentes comportamientos espaciales y relacionales que se producen en los clusters no en cuanto a las relaciones horizontales sino en las verticales y, significativamente, cuando la fase de producción se desarrolla en procesos industriales tradicionales. En estos casos (moda, edición) la producción, que se separa claramente de la creación, se contrata básicamente en función de motivaciones de precio / calidad, separándose del sistema de relaciones arriba señalado. Asumiéndose que esa producción industrial puede incorporar también importantes inputs de creatividad en sus procesos, la conclusión sería que lo que marca tanto relacional como espacialmente los límites de un cluster no serían las diferencias en intensidad creativa de cada fase, sino que el bien o servicio aporte similares valores simbólicos tanto a sus productores como a sus consumidores, finales o no.

Otro aspecto al que se ha prestado atención preferente en este texto es el papel del territorio y su muy diferente significación en el tipo de proyectos analizados, de lo cual son un magnífico ejemplo las iniciativas que aquí se han tratado. En todo caso, de la literatura científica parece derivarse la capacidad que en general tiene la economía creativa y de la cultura para recualificar y para insertar en dinámicas urbanas avanzadas espacios en procesos de obsolescencia. Más allá de la recuperación de edificios de evidente interés cultural y patrimonial en el caso de Cáceres, en el momento actual resulta imposible discernir los efectos inducidos que se producirán en los ejemplos analizados. Tampoco es posible, por lo tanto, verificar hipótesis relativas a procesos ne-

.....
³³ Vid. nota 10.

gativos (presión sobre los precios, expulsión) ligados a una posible gentrificación, en la medida en que las críticas ya comentadas en el caso de Sevilla (Gómez, 2006) no se relacionan de forma directa ni con el Proyecto Lunar ni con el desarrollo de las industrias culturales.

También parece quedar claro que los emprendedores, empresas y técnicos otorgan un papel esencial al espacio urbano. Éste es visto, evidentemente, como contenedor que ofrece equipamientos e infraestructuras, pero mucho más allá, como factor de producción que ofrece oportunidades para la creación en función de su patrimonio, de la densidad y del tipo de relaciones que permite, lo que acaba dotando a lo creado de un carácter idiosincrático y, en consecuencia, ligando el bien o servicio final al lugar en el que se ha creado. Otra cosa es que algunos creadores pretendan expresamente desligarse de ese 'carácter' con el fin de impregnar sus creaciones de una imagen diferente a la que les ofrece la ciudad en donde las desarrollan.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y OTRAS LECTURAS

- AYUNTAMIENTO DE CÁCERES (2001): *Programa Iniciativa Urban, Urban Calerizo*. Cáceres. Ayuntamiento de Cáceres. Disponible en <http://www.ayto-caceres.es/category/tematica/urban-calerizo?page=1>
- AYUNTAMIENTO DE SEVILLA (2000): "Proyecto Urban San Luis – Alameda de Hércules, Sevilla, España" en *Biblioteca de Buenas Prácticas Ciudades para un Futuro más Sostenible*. Disponible en <http://habitat.aq.upm.es/bpes/onu00/bp328.html>
- AYUNTAMIENTO DE SEVILLA (2008): *Urban San Luis – Alameda (Sevilla): Aprendizaje, aplicación y método*. Sevilla. Ayuntamiento de Sevilla. Disponible en www.qec-eran.org/documents/qec/sevilla.ppt
- BARBER, S. *et al.* (coords.) (2006): *El gran pollo de la Alameda, Sevilla*. Sevilla. Consejo de Redacción del Gran Pollo de la Alameda. Disponible en <http://www.elgranpollodelaalameda.net/>
- COMISIÓN EUROPEA (2010): *Libro Verde. Liberar el potencial de las industrias culturales y creativas*. Disponible en http://ec.europa.eu/culture/documents/greenpaper_creative_industries_es.pdf
- FLORIDA, R. (2005): *Cities and the Creative Class*. Nueva York. Routledge.
- FLORIDA, R. (2009): *Las ciudades creativas. Por qué donde vives puede ser la decisión más importante de tu vida*. Barcelona. Paidós.
- GÓMEZ, D. (2006): "Efectos colaterales del Plan Urban" en BARBER, S. *et al.* (coords.), *El gran pollo de la Alameda*. 88 – 99.

- LAZZERETTI, L. (2008): “El distrito cultural”. *Colección Mediterráneo Económico*, nº 13, 327 – 351.
- LAZZERETTI, L. *et al.* (2008): “Do Creative Industries Cluster? Mapping Creative Local Production Systems in Italy and Spain”. *Industry and Innovation*, vol. 15, nº 5, 549 – 567.
- LAZZERETTI, L. *et al.* (2009): “Why Do Creative Industries Cluster? An Analysis of the Determinants of Clustering of Creative Industries” en *Working paper Àrea d’Economia I Territori*, nº 09. 26 p. Disponible en http://ddd.uab.cat/pub/worppap/2010/hdl_2072_87967/wpierm0902.pdf
- LEÓN VELA, J. (2000): *La Alameda de Hércules y el centro urbano de Sevilla: hacia un equilibrio del Casco Antiguo*. Sevilla. Universidad de Sevilla.
- MASDEMONT, J. P. (2007): *Informe. Análisis de mercado de la industria creativo-cultural en la zona emblema (Alameda de Hércules y su entorno): Situación, aspectos destacados, necesidades y oportunidades*. Sevilla. Proyecto Lunar Nodo Sevilla (inédito).
- MÉNDEZ, R. *et al.* (2008): “Sistema urbano y sociedad del conocimiento: hacia una tipología de las ciudades españolas”. *Investigaciones regionales*, nº 16, 117 – 142.
- MOMMAAS, H. (2004): “Cultural Clusters and the Post-Industrial City: Towards the Remapping of the Urban Cultural Policy”. *Urban Studies*, vol. 41, nº 3, 507 – 532.
- NAVARRO, M. (2003): “Análisis y políticas de clusters: teoría y realidad”. *Ekonomiaz*, nº 53, 2º cuatrimestre, 14 – 49.
- NAVARRO, C. Y GUERRERO, G. (2010): “La relevancia de las industrias culturales en la ciudades españolas. Un primer acercamiento” en *Jornadas Repensando la metrópolis. Prácticas experimentales en torno a la construcción de nuevos derechos urbanos*, 28 p. Disponible en http://centrodeestudiosandaluces.es/actividades/comunicaciones/12779779241872939823_L2_Gerardo_Guerrero.pdf
- PORTER, M. (1999): “Los clusters y la competencia”. *Estrategia*, vol. 1, nº 2, 30 – 45.
- RAUSELL, P. (2009): “Las ciudades creativas: hurgando en el slogan” en Manito, F. (ed.), *Ciudades creativas. Volumen 1. Cultura, territorio, economía y ciudad*. Barcelona, Kreanta, 77 – 87.
- RODRÍGUEZ, A. y VICARIO, L. (2005): “Innovación, competitividad y regeneración urbana: los espacios retóricos de la ‘ciudad creativa’ en el nuevo Bilbao”. *Ekonomiaz*, nº 58, 262 – 295.
- ROMEIRO, P. y MÉNDEZ, R. (2008): “Las ciudades del conocimiento: revisión crítica y posibilidades de aplicación a las ciudades intermedias”.

- Scripta Nova*, vol. XII, nº 270 (50). Disponible en <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-50.htm>
- SÁNCHEZ ZAPATA, P. y ÁLVARO, F. (2009): “Apoyo integral a emprendedores creativos en Sevilla: Proyecto Lunar” en MANITO, F. (ed.), *Ciudades creativas. Volumen 1. Cultura, territorio, economía y ciudad*. Barcelona, Kreanta, 101 - 109.
- SANTIAGO, V. (Coord.) (2010): *Cáceres Creativa: Modelo de Innovación, Creatividad y Sostenibilidad Urbana. Libro Verde*, Fundación Cáceres Capital, Ayuntamiento de Cáceres, Centro de Cirugía de Mínima Invasión. Disponible en <http://www.cacerescreativa.org/web/mediateca/libro-verde/#/0>
- SANTAGATA, W. (2004): “Cultural districts and Economic Development” en *Working Papers Series*. Turín, Department of Economics, Università di Torino, 25 p. Disponible en http://www.eblacenter.unito.it/WP/2004/1_WP_Ebla.pdf
- SANTAGATA, W. (2006): “Cultural Districts and Their Role in Development and Developing Countries” en GINSBURGH, V. y THROSBY, D., *Handbook of the Economics of Art and Culture*, vol. 1, Elsevier, 1101 - 1119.
- SCOTT, A. (1997): *The Cultural Economy of Cities*. Oxford. Disponible en http://spartan.ac.brocku.ca/~ddivian/planningcommittee/boggs/Cultural_Economy_07112016553026229.pdf
- SCOTT, A. (1997): “The Cultural Economy of Cities”. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 21, nº 2, 323 - 339.
- SCOTT, A. (2004): “Cultural-Products Industries and Urban Economic Development. Prospects for Growth and Market Contestation in Global Context”. *Urban Affairs Review*, vol. 39, nº 4, 461 - 490.
- SELFA, J. (2005): “Procesos de transformación urbana en la Barcelona postolímpica desde la perspectiva de la Nueva Geografía Cultural”. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, nº 60, 129 - 125.
- SIMMIE, J. (2001): “Innovation and Agglomeration Theory” en SIMMIE, J. (ed.), *Innovative Cities*. Londres, Spon Press, 11 - 52.
- TIRONI, M. (2010): “¿Qué es un cluster? Geografías y prácticas de la escena de música experimental en Santiago, Chile”. *Eure*, vol. 36, nº 109, 161 - 187.

8. PERIÓDICOS

- DIARIO DE EXTREMADURA. “El edificio del parque tecnológico abrirá sus puertas este mes”, Lunes 2 de enero de 2012.
- DIARIO DE EXTREMADURA. “El Parque también mira a Garaje 2.0, en Aldea Moret”, Lunes 9 de enero de 2012.

SIGLAS UTILIZADAS

CCMIJU: Centro de Cirugía de Mínima Invasión Jesús Usón

CNAE: Clasificación Nacional de Actividades Económicas

GREMI: Groupement Européen des Milieux Innovateurs

INNOVEEX: Modelo Integral del Innovación Empresarial de Extremadura

CLÚSTER CREATIVOS: EL CASO DEL SECTOR AERONÁUTICO DE SEVILLA*

Antonia Sáez Cala
Universidad Autónoma de Madrid
antonia.saez@uam.es

Palabras clave: Industria aeronáutica, clúster creativos, clase creativa, Sevilla.

1. INTRODUCCIÓN

El actual planteamiento sobre el ya tradicional debate en la economía urbana acerca de la relación de causalidad entre urbanización y desarrollo económico apunta, tanto en la bibliografía sobre las ciudades creativas como en la procedente de la geografía de la innovación y de la gestión empresarial, hacia la línea ya marcada por Porter (1998) en el sentido de que el motor principal del desarrollo económico es la ciudad. Las aglomeraciones urbanas, como señala Vázquez (2005), son espacios preferentes para crear economías de aglomeración. Presentan una diversidad productiva, comercial y cultural; son lugares de interacción (relaciones e intercambios), en los que florecen la creatividad, la generación de conocimiento y la difusión de las innovaciones.

Estos enfoques resaltan que las actividades innovadoras de las empresas se basan en procesos de aprendizaje interactivo, que a menudo implican a actores externos a ellas, de igual manera que las pymes innovadoras se benefician, en particular, de estar insertadas en redes locales y regionales de empresas similares y que la difusión del conocimiento tácito depende en gran medida de las relaciones cara-cara. La inspiración y la creatividad que propician prosperidad económica nacen en gran medida del contacto personal (Glaeser, 2011).

.....
* Este texto se enmarca en el proyecto de investigación **Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2012). Dinámicas, procesos y políticas**, financiado por el Plan Nacional de Investigación I+D+i del Ministerio de Economía y Competitividad para el período 2010-2013 (Código: CSO 2009-11261-(Subprograma GEOG)).

Las actividades creativas y de alta tecnología constituyen un factor potencial del desarrollo económico e industrial. Son la base para la competitividad de las economías. Se concentran en las grandes ciudades y áreas metropolitanas, ya que uno de sus requisitos es la disponibilidad de recursos humanos cualificados, y presentan formas de organización de la producción tipo clúster, clúster creativos, como es el caso de la industria aeronáutica.

El presente trabajo analiza la dinámica del sector aeronáutico de Sevilla durante la primera década del siglo XXI y pretende constatar que no sólo la presencia de una clase creativa heterogénea, en tanto que núcleo y factor de atracción de las industrias innovadoras, genera ideas y conocimiento, sino que el denominado capital social tiene también relevancia a la hora de estimular la creatividad y la innovación.

La clase creativa produce ideas, pero las ideas, aunque sean brillantes, deben trasladarse a productos y servicios para que tengan impacto sobre el proceso de desarrollo económico de un territorio. Además, para innovar es necesario un entorno que favorezca ese proceso. Las formas de organización de la producción tipo clúster, basadas en redes, confianza y reglas comunes crean entornos de aprendizaje colectivo y estilos de gestión empresarial que facilitan las actividades de innovación y capacidad emprendedora, al tiempo que implican la colaboración de todos los actores que actúan en ese territorio; que en el caso del clúster aeronáutico sevillano serán las empresas –tractoras y auxiliares–, las administraciones públicas, los centros de formación e investigación y desarrollo, y los agentes sociales.

El trabajo se estructura en seis apartados. Se inicia con una introducción que contextualiza el tema a tratar y la descripción de las fuentes de información y la metodología seguida para aplicar el modelo de clase creativa de Florida (2002) a los distritos municipales de Sevilla. A continuación, se expone la noción de clúster creativo y las discrepancias existentes entre el argumento de Florida y otros enfoques teóricos sobre el concepto de capital social, así como la vinculación de la generación de conocimiento e innovación a una u otra variable, según las diferentes aproximaciones. Asimismo, se presentan las singularidades y cambios recientes en los procesos de producción e innovación de la industria aeronáutica a nivel internacional. El cuarto epígrafe recoge las acciones de regeneración y rehabilitación realizadas durante la primera década del siglo XXI en la ciudad de Sevilla y se analiza el tamaño y distribución de la clase creativa sevillana por distritos municipales en el año 2001. La evolución del clúster creativo aeronáutico y, en particular, las acciones de los distintos agentes que en él intervienen, se presentan en el quinto apartado.

Finalmente, se elaboran unas conclusiones y se apuntan algunos aspectos a indagar en futuras investigaciones en torno a estas cuestiones.

2. METODOLOGÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

La cuantificación de la clase creativa en el municipio de Sevilla y en sus distritos se fundamenta en la explotación de la información recogida sobre ocupados según categorías profesionales, sexo y actividad de la empresa recogida en el Censo de Población y Vivienda del año 2001. La desagregación hasta tres dígitos CNO94 que ofrece esta fuente de información, elaborada por el INE, ha permitido una cierta aproximación cuantitativa al tamaño de este colectivo y de sus subgrupos en el ámbito espacial seleccionado.

Con estos datos se han elaborado los índices siguientes:

- *Índice clase creativa*, que refleja la relación existente entre la cantidad de ocupados en la clase creativa (Anexo A) sobre el total de la ocupación (para cada unidad geográfica considerada). Se ha calculado para el total y cada sexo, aplicando en este último la misma expresión pero en el subgrupo mujeres y hombres respectivamente.

$$ICCT_j = \frac{X_{ij}}{\sum_i X_{ij}}; \quad ICCM_j = \frac{X_{ij}^m}{\sum_i X_{ij}^m}; \quad ICCH_j = \frac{X_{ij}^h}{\sum_i X_{ij}^h}$$

donde

$ICCT_j$: Índice de clase creativa total para el distrito j

$ICCM_j$: Índice de clase creativa para las mujeres del distrito j

$ICCH_j$: Índice de clase creativa para los hombres del distrito j

i = 1, 2

j = 1...n

- *Índice de oportunidad cultural*, definido como el peso del número de ocupados en las actividades productivas de restauración; establecimientos y bebidas; cinematográficas y vídeo; radio televisión; otras actividades artísticas y de espectáculos; bibliotecas, archivos, museos y otras instituciones culturales; y deportivas respecto al total de ocupados en cada uno de los distritos municipales.

$$IOC_j = \frac{X_{ij}}{\sum_i X_{ij}}$$

IOC_j : Índice de oportunidad cultural en el distrito j

- *Índice de ocupación en actividades de alta tecnología*, la proporción de ocupados en actividades de alta tecnología (Anexo A) en cada uno de los distritos municipales respecto al total de la ocupación. Refleja las preferencias por aquellos puestos de trabajo más especializados. Para el cálculo de ambos índices se ha utilizado los datos de ocupados según la actividad económica de la empresa, con una desagregación a tres dígitos de la CNAE-93, a escala de distrito municipal, recogidos en el mencionado censo.

$$IAT_j = \frac{X_{ij}}{\sum_i X_{ij}}$$

IAT_j : Índice de alta tecnología en el distrito j

- *Índice de género*, pretende presentar la relación entre el peso relativo de mujeres ocupadas en la clase creativa respecto al total de mujeres empleadas, con relación al peso relativo de los hombres ocupados en la clase creativa respecto al total de hombres empleados. Es decir, el resultado del cociente de $ICCM_j$ y $ICCH_j$. Se expresa matemáticamente por:

$$IG_j = \frac{ICCM_j}{ICCH_j} = \frac{\frac{X_{ij}^m}{\sum_i X_{ij}^m}}{\frac{X_{ij}^h}{\sum_i X_{ij}^h}}$$

Cuando IG es igual a la unidad, el peso relativo del empleo por género no difiere; si es inferior indica una situación de desventaja para las mujeres y si es mayor que la unidad refleja una situación favorable para ellas. Estos índices pueden permitir revisar algunos de los aspectos de la tesis de la clase creativa aplicada a ámbitos urbanos más pequeños que los hasta ahora analizados en diferentes investigaciones de EE.UU., Europa y España a lo largo del período de observación.

Los datos sobre la evolución demográfica y la estructura productiva del municipio y área urbana de Sevilla del 2001 al 2010 proceden del INE y de las diferentes ediciones del Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas en España, publicado en el portal SIU del Ministerio de Fomento. El análisis de esas mismas variables a escala de distrito municipal no se ha podido realizar ante la falta de una equivalencia adecuada entre la división administrativa del año 2001 (seis distritos) y el 2010 (once distritos).

La aproximación al estudio del sector aeronáutico se ha realizado a través del análisis documental y de la información disponible existente. Asimismo, se ha llevado a cabo una serie de entrevistas en profundidad, con un cuestionario diseñado, a diversos agentes e instituciones (representantes de la Fundación Hélices, IDEA, FADA, Sevilla Global, sindicatos, Aerópolis, Ayuntamiento de La Rinconada) implicados en la industria aeronáutica en Andalucía y Sevilla, además de una representación del tejido productivo empresarial del clúster aeronáutico sevillano.

3. CLÚSTER CREATIVOS Y SECTOR AERONÁUTICO

3.1. Clúster Creativos

En la dimensión económica un clúster se define básicamente como una organización territorial de la producción, caracterizada por una concentración de empresas y organismos que interactúan de forma diversa y se localizan en un área geográfica determinada. Funciona como un colectivo, en el que se originan procesos acumulativos utilizando preferentemente los recursos locales para gestionar de una forma específica sus organizaciones, que conduce a un éxito económico.

Sus respuestas a los desafíos o, en su caso, cómo genera oportunidades es lo crucial para el desarrollo de un clúster. Su progreso y éxito solo se entiende si se comprende la manera en que las prácticas empresariales facilitan tipos de actividades de innovación y capacidad emprendedora, que mantengan operando a las empresas existentes y fomenten la creación de nuevas firmas (Koepp, 2002). Los clúster son la base de las ventajas competitivas (Porter, 1998). Representan una nueva vía de pensar cómo las empresas deberían configurarse, cómo determinadas instituciones pueden contribuir al éxito de competir y cómo los gobiernos pueden promover el desarrollo económico y la prosperidad.

Las nociones de clúster creativos pueden catalogarse de muy generales al no diferenciar distintas formas de creatividad, que nutren actividades económicas como las TIC's, I+D, marketing y comunicación o campos como las ciencias y la ingeniería. Por lo general, el término se ha venido vinculando más a la producción cultural y artística que a los sectores de alta tecnología. Así, modelos como el distrito artístico, que emplea la cultura como parte de una estrategia de regeneración urbana y como un instrumento para estimular la economía de ciudades y regiones, o enfoques donde la cultural, las artes y la

creatividad se ven como un nuevo sector económico para lograr el desarrollo de la economía cultural local, han imperado bajo el concepto de clúster creativo hasta la llegada en los años noventa de los trabajos de Porter y Florida, que aportaron al término otros significados y formas de creatividad¹.

La noción de clúster creativo implica en la actualidad un amplio espectro de industrias, entre las que se incluyen, además de las culturales, aquellos sectores económicos basados en la ciencia, la ingeniería y la tecnología, que generan procesos de innovación. Asimismo, introducen una variación de formas espaciales físicas o no físicas, que van desde edificios, calles o barrios hasta economías regionales interrelacionadas o incluso redes de empresas (pymes y multiplanta) interrelacionadas y organizadas a nivel global-local (Mommaas, 2009), como la industria aeronáutica, basado en nociones de creatividad económica y tecnológica.

Los clúster creativos, como señala Wu (2005), deben asociarse también con la actividad investigadora de las universidades de prestigio, la existencia de empresas de capital-riesgo, las *start-up* y las *spin-off* académicas, con la localización de empresas que tienen amplios efectos de arrastre sobre el resto de la economía, la disponibilidad de recursos humanos cualificados, la ejecución de políticas públicas que guíen el crecimiento y, finalmente, con la existencia de una alta calidad de vida. Este tipo de clúster creativos son lugares de actividad económica, organizados para adaptarse constantemente a los cambios rápidos de los mercados y las tecnologías. Son capaces de seguir múltiples oportunidades tecnológicas mediante reagrupaciones espontáneas de los recursos humanos cualificados, la tecnología y el capital.

Las evidencias indican que formas diferentes de creatividad armonizan con distintas culturas financieras, profesionales y de estilo de vida, con una preferencia por diversos tipos de lugares y entornos para vivir, trabajar y socializarse. Por tanto, es necesario diferenciar los tipos de clúster, basados y organizados alrededor de distintas clases de creatividad (Mommaas, 2009).

Desde los años ochenta, el fomento o incluso la creación instrumental de clúster creativos, en particular los culturales, son un componente relevante de las políticas económica y cultural e, incluso, para autores como Mommaas (2009), parte del cambio cultural en las estrategias de planificación urbana y

.....
¹ Desde este momento, para Mommaas (2009) la noción de clúster creativo deviene un concepto borroso, pues llevar a cabo un modelo de clúster creativo significa varias cosas que van desde fomentar un clúster de servicios culturales, fortalecer cadenas de producción cultural, crear parques industriales y científicos, estrategias de desarrollo de pymes culturales, agrupar instalaciones de educación artística, asignar un destino cultural a viejas zonas portuarias o a ubicaciones de patrimonio industrial hasta fomentar uno u otro sector de la industria cultural.

desarrollo regional. La creatividad y el talento son factores importantes para el desarrollo urbano y regional, según los argumentos de Florida (2005). La competencia por el talento ha aumentado, al convertirse la innovación en un elemento crucial para mantener la competitividad. Estos hallazgos se han incorporado a las estrategias de las políticas regional y urbana desarrolladas en las últimas décadas mediante acciones encaminadas a mejorar el entorno para producir (*business climate*) y vivir (*people climate*), con el propósito de atraer y retener el talento y consecuentemente a la clase creativa.

Las industrias innovadoras son el fundamento para la competitividad de las economías y la clase creativa constituye el núcleo de las mismas según Florida (2002). Este autor vincula la generación de conocimiento e innovación a la disponibilidad de una clase creativa heterogénea, pues es esa heterogeneidad la que posibilita la combinación y mezcla de ideas que dan paso a una gran oferta de innovaciones potenciales, no tanto la existencia de capital social, como apuntan enfoques teóricos sobre el entorno innovador o la estrategia de desarrollo económico local. Estos últimos enfoques defienden que la generación de conocimiento y los procesos de innovación están condicionados al funcionamiento interno de las empresas y a las relaciones que éstas mantienen con su entorno, por lo que el capital social es relevante. La discrepancia entre ambos planteamientos reside en la interpretación de la noción de capital social. Mientras Florida lo interpreta en términos de la definición de Putnam (1993), más exclusiva en la línea de que la interacción social se da en comunidades similares con vínculos fuertes y, por tanto, elimina la diversidad y la movilidad, con lo que reduce el ámbito para que surjan ideas innovadoras, las otras líneas de pensamiento lo entienden en los términos de redes y conexiones, confianza, conjunto de reglas comunes cruciales para desarrollar entornos de aprendizaje colectivo y para transformar el conocimiento en innovaciones de producto, de proceso y de organización (Hanse, H.K. *et al.*, 2009). Por tanto, el capital social puede coexistir con lazos débiles, al ser el resultado también de procesos de innovación institucional a nivel de la sociedad, como la regulación del mercado de trabajo y la legislación.

La clase creativa suele favorecer los vínculos débiles y el surgimiento de nuevas estructuras sociales menos formales y más abiertas a la innovación, que permitan la movilidad (bajas barreras de entrada para nuevos individuos) y beneficien la absorción rápida de nuevas ideas y la adaptación de las normas y valores. Por consiguiente, aquellas ciudades o territorios con un elevado nivel de heterogeneidad atraerán y mantendrán mayores volúmenes de clase creativa, al tiempo que presentarán un rápido desarrollo económico.

La heterogeneidad, punto central de la creatividad y la innovación, suele darse preferentemente en el entorno urbano, donde por otro lado se localizan las industrias intensivas en conocimiento y tecnología, sobre todo en las ciudades más grandes y cosmopolitas, a fin de aproximarse a la concentración de la gente con talento. Sin embargo, la localización de este tipo de industrias está más relacionada con la ubicación del capital humano y con entornos favorables para producir que simplemente con la localización de la clase creativa, o al menos con alguno de sus grupos y entornos con alta calidad de vida (instalaciones sociales y culturales). Los flujos de capital humano se incrementan a medida que los resultados económicos mejoran y crecen las oportunidades de empleo (Oakley, K., 2009) y las empresas también buscan aquellas localizaciones con mercados de trabajo cualificados y no tanto la dotación y oferta cultural. No hay que olvidar, como apuntan Cook y Ehert, (2009), que el rendimiento de las empresas, ciudades y regiones viene determinado por el conocimiento y la innovación y, para los sectores de alta tecnología como la industria aeronáutica, el conocimiento y los recursos humanos cualificados son factores relevantes.

3.2. Singularidades del sector aeronáutico

La industria aeronáutica ha sido y es un sector estratégico para los países. Hasta finales del siglo XX ha estado unido a la defensa militar de los estados, lo que le ha imprimido un carácter de bien público y a resueltas de él se ha visto condicionado por los gobiernos. Se ha desarrollado en general bajo la fórmula de empresa pública, como en los países europeos, o sujeto a una fuerte regulación como en el modelo anglosajón, tanto en la rama civil como militar (Alfonso, 2007). No obstante, desde la década de los 80 se vienen produciendo cambios en el marco institucional, consistente en una menor presencia del sector público en la organización de la producción y la difusión de la innovación y el conocimiento como consecuencia del aumento de la competitividad. Las actividades aeronáuticas presenta, a nivel territorial, una configuración tipo clúster, donde la interacción entre empresas estimula el aprendizaje y el conocimiento al mismo tiempo que las capacidades y ventajas para innovar se ven impulsadas por el aumento de la competitividad (Alfonso y Vázquez, 2010). La proximidad física y de organización facilita los intercambios (de bienes, servicios, información, recursos) entre las empresas y otros actores en un área (Gilly y Torre, 2000), al tiempo que comparten un conjunto de reglas comunes que posibilitan, a través de un proceso de aprendizaje colectivo, la cooperación y la difusión de innovaciones y del conocimiento.

En la actualidad esta industria fabrica su producto mediante una red de clúster localizados en unos pocos países, bajo un modelo de empresa extendida², abandonando su tradicional modelo de producción *in-house* (Alfonso, 2007). Es un ejemplo de colaboración de una amplia red de empresas interconectadas, donde se dan jerarquías de distinta índole, que reflejan la posición de las mismas en la cadena de valor en función del nivel de participación de la empresa en un determinado proyecto de aeronave. Así, pueden distinguirse tres grupos de empresas:

- i. Las *tractoras* o integradoras finales, grandes firmas situadas al principio de la cadena de valor con capacidad para diseñar, fabricar y ensamblar aeronaves. Su práctica habitual es subcontratar parte de la carga de trabajo de la producción de un avión para reducir costes.
- ii. Las *integradoras modulares* o proveedores de primera línea (*Tiers 1*), grandes compañías integradas (ingeniería, montaje y fabricación) que son subcontratadas por las empresas tractoras bajo esquemas de paquete completo y socio a riesgo para fabricar equipos y componentes específicos y diferenciados, que darán lugar al producto final. Poseen capacidad técnica, económica y de gestión suficiente para acometer esos proyectos y son únicos responsables ante las tractoras.
- iii. Las *auxiliares* o proveedores de segunda y tercera línea, especializadas en una fase o varias fases del proceso de fabricación, que subcontratan los *Tiers 1* y que no alcanzan los requerimientos tecnológicos de calidad, sobre todo los financieros necesarios para contratar directamente con las tractoras. En este grupo se hallan empresas de ingeniería y consultoría, mecanizado, chapistería, cableado, tuberías y materiales compuestos.

La relación entre ellas³ y el proceso de internacionalización creciente de su fabricación⁴ son algunas de las claves para entender la actual organización

.....
² Externalizar partes de las fases de producción y desarrollar diferentes niveles de la subcontratación han incrementado las transacciones comerciales entre proveedores y clientes, transformando la competencia entre empresas del clúster. Todo ello ha conducido a un sistema de producción más flexible y eficiente. Pero este tipo de empresa incrementa los costes de transacción (complejidad de las relaciones contractuales entre las empresas y del protocolo de producción y certificación de calidad exigidos a todos los proveedores) por el elevado número de empresas subcontratistas. En la actualidad, las tractoras están reduciendo estos costes al simplificar el número de proveedores.

³ El lanzamiento de un nuevo avión requiere un elevado volumen de recursos y ello ha motivado un cambio en las estrategias de subcontratación, con un papel más activo de las empresas *tier 1* en la construcción del avión, asumiendo parte de los riesgos.

⁴ La fabricación de una aeronave por parte de empresas tractoras como Airbus implica manufacturar en varios países los componentes del avión, para posteriormente ensamblarlos en una de las pocas plantas de esta compañía –Toulouse, Hamburgo o Sevilla, según el modelo del avión–, que disponen de una Línea de Ensamblaje Final (FAL).

industrial del sector. En concreto, la internalización está llevando a las empresas de los clúster aeronáuticos a diversificar sus productos y clientes para limitar la actual situación de oligopolio existente en el sector.

Las características de los componentes o servicios las realizan conjuntamente proveedores y clientes; la subcontratación impera en el sector, pero condicionada por el tamaño de la empresa y su capacidad, de ahí que las empresas aeronáuticas (tractoras e integradoras modulares) seleccionen muy bien a sus proveedores a fin de asegurarse que cumplen con los requisitos técnicos, de calidad y seguridad. La competencia y cooperación entre proveedores y subcontratistas es intensa para obtener grandes cargas de trabajo (contratos para producir o suministrar componentes y servicios específicos) de las empresas tractoras y *Tiers 1* o presentar propuestas para futuras adjudicaciones.

El nivel de conocimiento aplicado es elevado en sus procesos de producción, pero intensivo en factor trabajo cualificado. El tipo y la calidad de su producto y sus modelos de negocio definen a la industria aeronáutica como una actividad de alta tecnología. Sus empresas tienen capacidad de respuesta a los retos de producir bienes situados en la frontera tecnológica y para alguna de ellas sus recursos de I+D+i constituyen su principal ventaja competitiva (Alfonso Gil y Vázquez Barquero, 2010).

El proceso de innovación es sistémico. Los efectos *spillovers* del conocimiento suceden entre los clúster de forma semejante a lo que ocurre en el sector de las TIC's y su naturaleza es local o global, aunque predominan los flujos internacionales. La transferencia del conocimiento se da en los mercados de la cadena de suministro de partes, componentes y subensamblaje (Cook y Ehert, 2009).

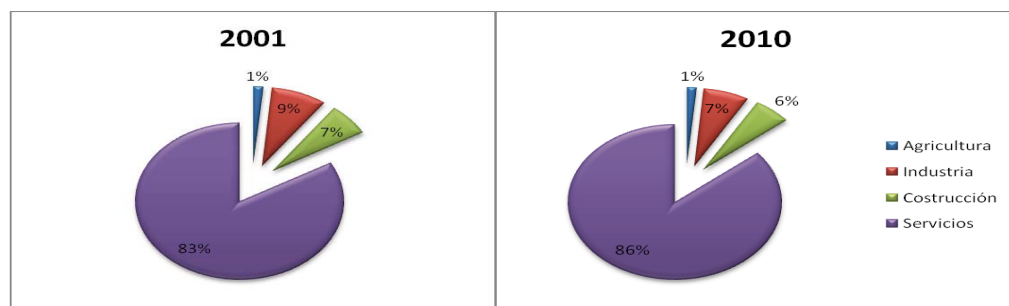
4. REGENERACIÓN URBANA Y CLASE CREATIVA EN LA CIUDAD DE SEVILLA

4.1. Acciones de regeneración y rehabilitación urbana

La gran área urbana de Sevilla, cuyo núcleo principal es la ciudad del mismo nombre, puede considerarse el centro económico del sur peninsular y de Andalucía por el peso demográfico, de producción y empleo que representa. Sin embargo, el municipio sevillano apenas experimentó un crecimiento demográfico (0,24%) a lo largo de la primera década del siglo XXI si se compara con el provincial (9,7%); incluso en 2007 y 2008 perdió efectivos, consecuencia del traslado de la población hacia los municipios del área metropolitana, donde se ha producido la expansión urbana más reciente.

Sevilla inicia el presente siglo con una dinamización de la actividad económica que se presenta como una oportunidad para modernizar su tejido productivo, y habiéndose visto truncada por la actual crisis económica. La fase expansiva se refleja en los incrementos de empleo, número de empresas e impulso de los principales sectores de la actividad económica. Desde el punto de vista del empleo continúa el proceso de terciarización, representando la ocupación en estas actividades más del ochenta por ciento en 2010 (Figura 1). Las actividades que experimentan un crecimiento más rápido son los servicios informáticos, financieros y aquéllos especializados en el sector de la construcción, así como los servicios a las empresas (Sevilla Global, 2002). Ello indica que la ciudad ha sabido aprovechar sus funciones de capital autonómica y centro financiero y empresarial de Andalucía. En este espacio se concentran los servicios especializados en actividades de I+D+i, como arquitectura, ingeniería y asesoramiento jurídico y económico.

Figura 1. Distribución de la población ocupada por sectores económicos de Sevilla (2001, 2010).



Fuentes: Elaboración propia a partir de los datos del INE y Caja España.

El comercio minorista es una de las principales ramas de actividad en términos de empleo. Tiene una importante área de influencia y a lo largo de esta década se ha diversificado con una mayor presencia de marcas de prestigio y distribuido espacialmente de una forma más equilibrada en la ciudad. Su oferta de centros comerciales y grandes superficies atraen a consumidores de otras ciudades e incluso del sur de Portugal.

La estructura industrial diversificada convive con esta especialización terciaria. En la ciudad están presentes sectores como el agroalimentario, con empresas multiplanta como Heineken España; el naval, con una larga tradición y muy vinculado al puerto de Sevilla (desafortunadamente los astilleros han cerrado en 2011); el aeronáutico y la industria auxiliar de automoción, con la presencia de la factoría de Renault España, especializada en la fabricación

de cajas de cambio, de cierta relevancia a nivel europeo. También se hallan empresas de capital local como Abengoa, con una larga tradición en la ciudad (fundada en 1941) y que con el paso de los años se ha convertido en un grupo empresarial de nivel internacional; opera en las áreas de energía solar, bioenergía, servicios ambientales, tecnologías de la información e ingeniería y construcción industrial. Recientemente, las industrias culturales, vinculadas al sector de la moda, audiovisual y multimedia, artes escénicas y artes plásticas, han comenzado a tener una cierta presencia. Por su parte, la construcción ha sido uno de los sectores más dinámicos, siguiendo la tendencia del resto de España, hasta la crisis económica, en lo referente al número de empleos y de empresas, así como de viviendas libres y de protección oficial visadas.

La ciudad cuenta con dos universidades públicas (la Universidad de Sevilla y la Universidad de Pablo de Olavide) con una oferta muy similar a otras grandes ciudades de España en términos de alumnos matriculados, centros universitarios y grupos de investigación. Además, se localizan en ella centros e instituciones de formación especializada, como la Escuela de Organización Industrial (EOI), entre otros. No falta la presencia de parques científicos y tecnológicos, donde destaca por su carácter urbano el de La Cartuja. Este parque se ubica en el antiguo emplazamiento de la Expo 92 en la Isla de la Cartuja, zona muy próxima al casco histórico de la ciudad. En él se localizan empresas de telecomunicaciones e informática, biotecnología, agroalimentarias, aeroespaciales, energía, medioambiente y tecnologías sanitarias; por tanto, empresas vinculadas a sectores de alta tecnología. Asimismo, centros tecnológicos, de investigación, universitarios como la Escuela Superior de Ingenieros de la Universidad de Sevilla y formativos. Incluye también zonas deportivas, áreas culturales y de ocio. En 2010 albergaba 377 empresas con un empleo directo de 15.065 trabajadores, y desarrollaban una actividad económica de 1,9 millones de euros anuales (Parque Científico y Tecnológico Cartuja).

El sistema de comunicaciones permite conectar este espacio urbano con las redes europeas de carreteras de gran capacidad, de ferrocarril de alta velocidad y de gas natural. Además, es la única ciudad en España que posee un puerto fluvial. Cuenta con un aeropuerto internacional, cuyo volumen de pasajeros y compañías han crecido últimamente, así como nodos de telecomunicaciones.

Sevilla también es un destino turístico urbano para visitantes extranjeros y nacionales. Sin embargo, entre 2001 y 2010 los indicadores de demanda y oferta decrecieron, aumentando solo el número de plazas hoteleras, dinámica que puede imputarse a los efectos de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 y posteriormente a la actual crisis económica.

En el siglo XXI la ciudad ha puesto en marcha estrategias territoriales con el fin de desarrollar un entorno urbano propicio a la innovación y la atracción de actividades de alta tecnología. Las acciones se han encaminado tanto a mejorar la infraestructura física (transporte y comunicaciones, centros logísticos,...) y hacer una ciudad más atractiva (oferta cultural y hotelera, ambiente urbano, etc.) como a favorecer la generación de conocimiento, su conexión con el tejido productivo y el uso y difusión tecnología avanzada.

Entre estas acciones destacan la construcción del nuevo puerto fluvial con una inversión de 567 millones de euros (250 de iniciativa pública y 315 de iniciativa privada) y las mejoras de acceso marítimo a fin de permitir la entrada de barcos de hasta 8,5 metros de calado y 35 metros de manga al recinto portuario. Además, se ha proyectado y está en construcción la nueva ronda de circunvalación SE-40, diseñada como una autovía de gran capacidad de unos 77 Km, para gestionar el tráfico intenso que llega a la ciudad procedente del área metropolitana y los accesos de las distintas poblaciones que la integran.

Junto a estas acciones, Sevilla ha venido implementando un sistema de ordenación urbana y de transporte orientado a conseguir una movilidad sostenible. Para ello, la anterior corporación local potenció el transporte público a fin de crear una red que canalice los grandes flujos de desplazamiento. Elementos integrantes de esta red son el tranvía, también denominado metro ligero de superficie, que transita por el centro de la ciudad, y su complemento, la línea de metro 1, posibilitando ambas medidas una ampliación significativa de la peatonalización del casco histórico. El proyecto de la red metropolitana sevillana contempla cuatro líneas con una longitud de 52,5Km y un total de 75 estaciones. A fecha de hoy, solo funciona la línea 1⁵ Ciudad Expo-Monte Quinto y las perspectivas de una futura construcción de las otras tres líneas restantes, presentadas en el proyecto inicial, son bastante limitadas a corto y medio plazo en el actual contexto económico⁶.

El municipio dispone de una red de carril bici de las mayores de España. Con ocho itinerarios de una longitud total de casi 76 Km, facilita atravesar la ciudad en todas las direcciones. En 2010 canalizó 68.261 usos diarios, el 6,6% de los viajes mecanizados de la ciudad, que supusieron una reducción de emi-

.....
⁵ Puesta en funcionamiento el 29 de abril de 2009.

⁶ El 19 de diciembre de 2011 se presentaron los proyectos de las tres líneas. Se está intentando llegar a un acuerdo entre el Ayuntamiento y el Gobierno Central para licitar las obras del primer tramo de la línea 3, que se espera entre en funcionamiento en 2020. Las nuevas tres líneas supondrán 40,7 Km de nuevo trazado y una inversión de 3.706 millones de euros, pues el 92% del trazado es subterráneo.

siones de CO_2 ⁷, menos ruido o descongestión del tráfico entre otras ventajas. Pero el nuevo ayuntamiento parece estar más por “bajar de la bici a Sevilla” que por su promoción y ampliación⁸.

En la ciudad también se han llevado a cabo una serie de proyectos de inversión industrial en sectores como el aeronáutico, el agroalimentario y energías renovables, que han tenido una fuerte repercusión en el PIB local y reforzado la base productiva. Estos proyectos han cualificado el espacio urbano como un lugar de producción y de negocios para una amplia gama de actividades productivas, al tiempo que han mejorado la capacidad de atracción de inversiones hacia la ciudad. Un ejemplo es la Línea Final de Ensamblaje del A400M, que ha supuesto una inversión directa de 340 millones de euros. Además, se ha ampliado la factoría de Renault y se ha construido la nueva planta de producción de Heineken con una inversión de 320 millones de euros (Sevilla Global, 2007). En la zona sur se ha ubicado el Centro Tecnológico privado de Palmas Altas, que concentra todas las actividades de Abengoa Sevilla. El centro es obra de Richard Rogers Partnership y Vidal asociados, estudios líderes en arquitectura sostenible, y de la empresa de ingeniería Arup. Es un modelo de excelencia en gestión ambiental por su integración en el entorno y su eficiencia energética.

Entre las actuaciones dirigidas a mejorar la estructura urbana, pero sobre todo su atractivo y calidad de vida, destacan en este período aquéllas dirigidas a la rehabilitación de espacios urbanos como la Alameda de Hércules o la Plaza de la Encarnación, en este último caso con el proyecto Metropól Parasol del arquitecto Jürgen Mayer. En la búsqueda de recuperación de espacios para usos de ocio y turismo se ha reurbanizado la rivera del Guadalquivir con el nuevo muelle de las Delicias y el paseo fluvial, en proceso de construcción. En esta zona se proyectó también la construcción del Acuario de Sevilla, que en su día fue diseñado como el elemento central de esa rehabilitación urbana. Las instalaciones, que todavía siguen siendo un proyecto, se concibieron para múltiples objetivos: turístico, educativo y científico para divulgar el conocimiento y la sensibilización sobre el medio fluvial y marino.

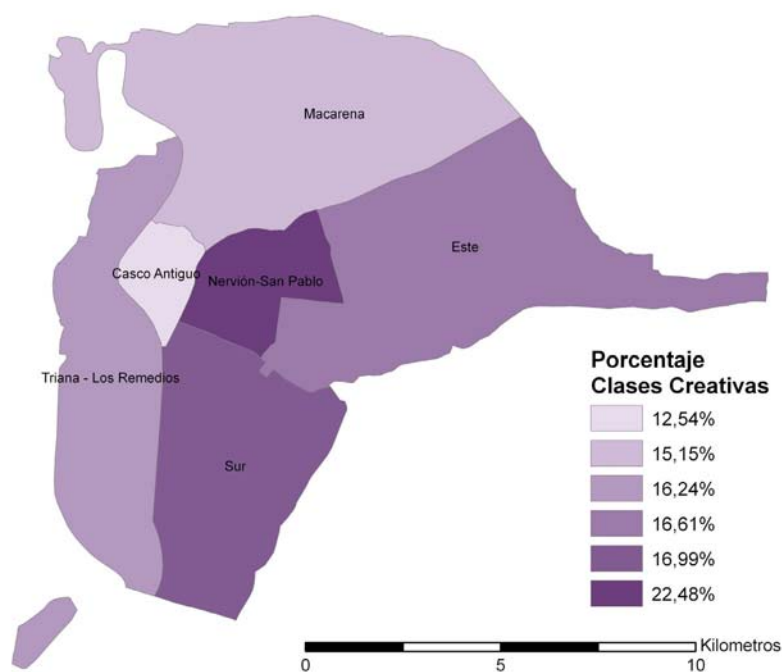
.....
⁷ Eliminación de unos nueve millones de desplazamientos de vehículos al año, es decir, 1.178 Tm de CO_2 (Sevilla Global, 2007).

⁸ En informaciones www.carrilbicisevilla.es se hace referencia a la desaparición de la Oficina de la Bicicleta y al abandono, la falta de mantenimiento, la revisión a la baja de determinados planteamientos en materia de bicicleta pública y la desaparición total de las políticas de promoción y fomento. Todo ello significa que el gobierno local del PP no piensa de momento ampliar la actual red junto a los aspectos de mantenimiento y mejoras. Solo piensa que la bicicleta pública tiene un único destinatario: el turista.

4.2. Geografía de la clase creativa sevillana

En 2001 el 40% de los ocupados del municipio sevillano pertenecía a la clase creativa⁹, que representaba el 65,8% del total de creativos del área urbana de Sevilla (Sáez, 2012). Estos efectivos se concentraban en los distritos municipales de Nervión-San Pablo (22,5%), Sur (17%) y Este (16,6%), con una menor presencia en los de Casco Antiguo (12,5%) y Macarena (15,2%) (Figura 2). Por subgrupos de la clase creativa, el 35,5% pertenecía a ocupaciones del núcleo, el 61,2% de profesionales y el 3,3% a la categoría de bohemios. Las dos primeras categorías se aglutinaba en el distrito de Nervión-San Pablo (25,7% y 21%, respectivamente), mientras que los bohemios se ubicaban en Casco Antiguo (19,4%) (Figura 3).

Figura 2. Distribución geográfica de la clase creativa en los distritos municipales de Sevilla, 2001.

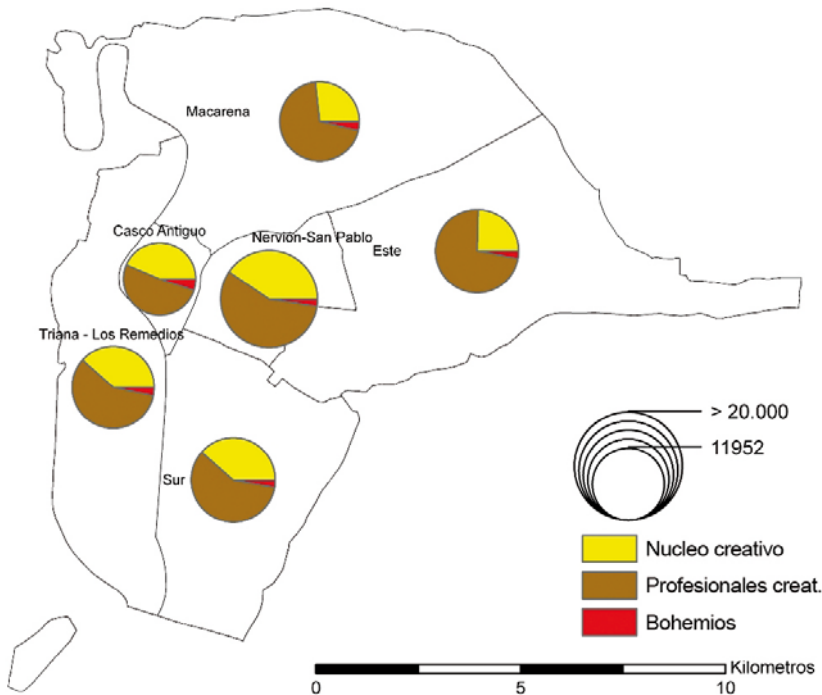


Fuente: INE. Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población y Vivienda de 2001.

⁹ Según Florida, esta clase creativa está configurada por el *núcleo creativo* (investigadores, ingenieros y físicos), que aplica fundamentalmente creatividad tecnológica; los *bohémios* (artistas, diseñadores y escritores), dedicados a las formas artísticas de la creatividad; y los *profesionales creativos* (gestores y directores de empresas, financieros, abogados), que emplean la creatividad en un sentido genérico y de gestión. Estos últimos son el subgrupo más numeroso y los bohemios el más pequeño, aunque son los consumidores más críticos de los servicios urbanos.

Por su parte, la población residía preferentemente en los distritos Este (25,7%), Macarena (22%), Nervión-San Pablo (17,3%) y, en menor medida, en Triana y Casco Antiguo. Por tanto, parece no cumplirse, a una escala espacial inferior, la existente relación entre tamaño demográfico de un área y presencia de la clase creativa, como se observa en el caso del distrito Macarena. De ahí que, si bien los análisis realizados sobre la clase creativa en las aglomeraciones urbanas de EE.UU., Canadá y Europa indican que su distribución conforma una jerarquía urbana con pautas de rango-tamaño; este comportamiento no parece estar tan claro cuando el análisis se lleva a cabo a otra escala, lo que induce a pensar que la distribución geográfica de la clase creativa no es sólo función del tamaño de la población de un territorio determinado, sino que inciden otras variables¹⁰, sobre todo, a medida que se desciende en la escala espacial.

Figura 3. Distribución geográfica de los grupos creativos en los distritos municipales de Sevilla, 2001.

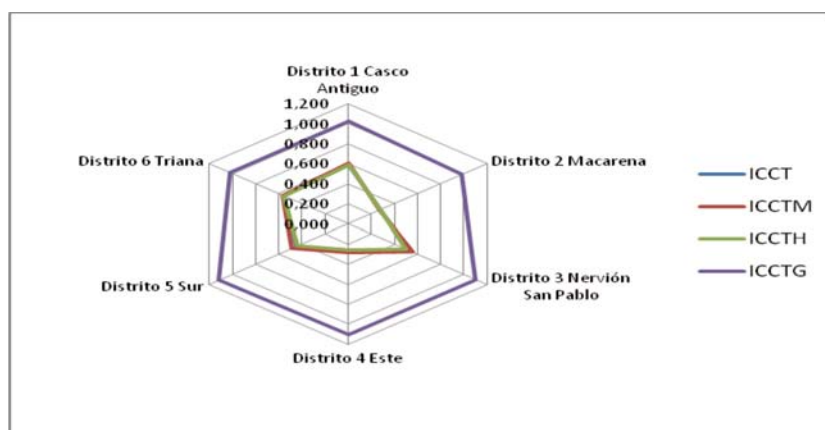


Fuente: INE. Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población y Vivienda de 2001.

¹⁰ Sería necesario investigar en qué medida la tipología de vivienda, la dotación de infraestructuras técnicas y sociales y el uso prioritario del espacio urbano influyen en la ubicación de la clase creativa a nivel de distrito municipal.

El cálculo del índice de la clase creativa para cada distrito muestra que los distritos Casco Antiguo, Triana y Nervión-San Pablo presentan una relación mayor de creativos sobre el total de los ocupados, mientras que en Macarena y Este el peso es menor, a pesar de que esos distritos son los más poblados el municipio de Sevilla, pero también barrios obreros tradicionales, que pudieran explicar esa menor presencia de clase creativa. La distribución espacial por sexos es similar a la observada para el total de la clase creativa, aglutinándose los mayores volúmenes tanto de hombres como de mujeres en los mismos distritos. El índice de género muestra una pequeña ventaja hacia el tipo de empleo que desempeñan las mujeres respecto a los hombres en todos los distritos salvo en el de Macarena, al obtener valores superiores a la unidad, pero muy próximos a ella, por lo que indican una situación de equilibrio entre hombre y mujeres en las ocupaciones que integran la clase creativa, como se observa en el siguiente gráfico.

Figura 4. La clase creativa en los distritos municipales de Sevilla. 2001.

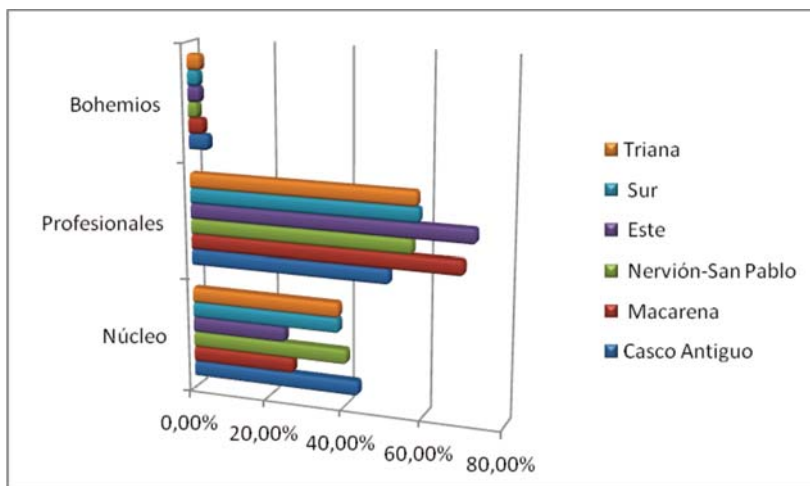


Fuente: INE, Censos de Población y Vivienda de 2001. Elaboración propia.

El examen de la distribución, en cada uno de los distritos, de los grupos que integran la clase creativa –núcleo, profesionales y bohemios– permite constatar su desigualdad y complejidad. Predominan en todos los distritos el subgrupo de profesionales, seguido del núcleo y finalmente el menor peso lo ostentan los bohemios (Figura 5). La mayor o menor presencia de un grupo u otro de la clase creativa, como se ha podido comprobar en otros trabajos a escala superior a la de distrito (Florida, 2002; Clifton, 2008; Stam *et al.*, 2008; Hansen *et al.*, 2009), está relacionada con las funciones urbanas de esos espacios, las oportunidades de autorrealización y la oferta existente laboral y cultural.

El clima empresarial y social son factores influyentes en mayor o menor medida, según subgrupos, en la elección de uno u otro distrito para residir, constatándose los resultados hasta ahora obtenidos en otras investigaciones (Hanse *et al.*, 2009) en lo referente a las distintas preferencias de estilos de vida que manifiesta cada uno de los subgrupos. El índice de género por subgrupos muestra una situación favorable para las mujeres en los creativos del núcleo en todos los distritos, en particular en el distrito Este, y algo desfavorable en los grupos de profesionales y más acentuada en los bohemios (Figura 6). La razón de ello quizás resida en la definición de ocupaciones que incluye el subgrupo núcleo, pues entre ellas hay algunas que tradicionalmente son desempeñadas por el colectivo de mujeres y en menor medida por los hombres, muy vinculadas a la prestación de servicios sanitarios y educativos.

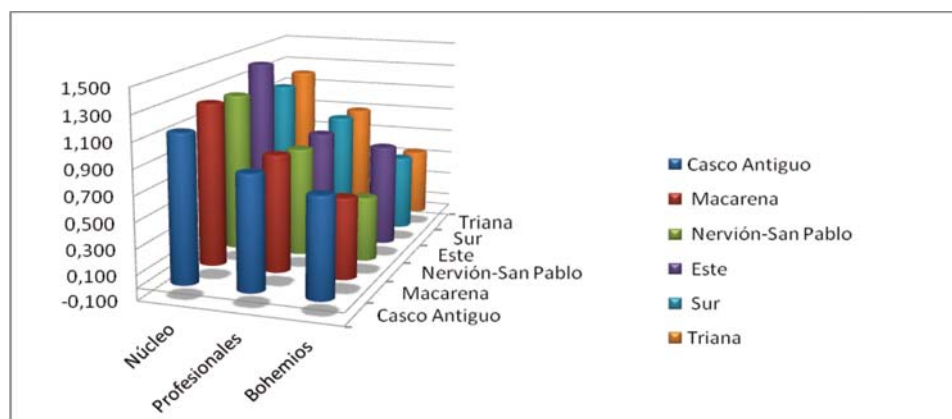
Figura 5. Ocupados creativos según subgrupos en los distritos municipales de Sevilla.2001.



Fuente: INE, Censos de Población y Vivienda de 2001. Elaboración propia.

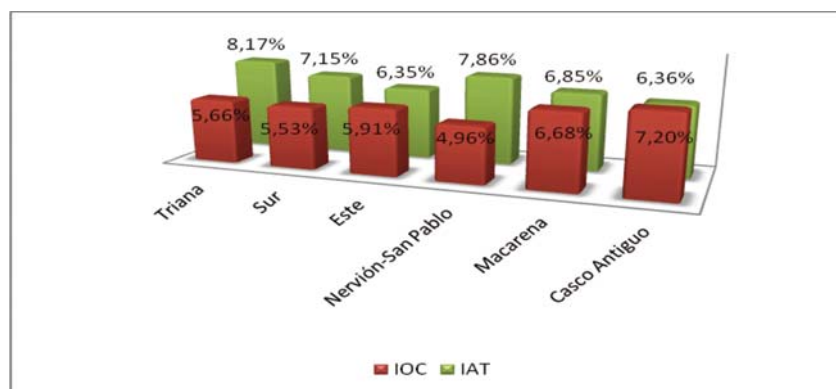
Los resultados del índice de oportunidad indican una posible relación entre la presencia de la clase creativa en un determinado lugar y la localización de la oferta cultural y creativa. Los distritos de Casco Antiguo y Triana concentraban más del 30% de sus ocupados en aquellas actividades directamente vinculadas a la oferta cultural y recreativa (Figura 7), lo que refleja esa concentración espacial de las industrias culturales y de ocio en zonas urbanas, donde, por otro lado, se dan los mayores volúmenes de población creativa, caracterizada por unas preferencias de consumo especializado y su mayor nivel de centralidad en la ciudad.

Figura 6. Índice de género por subgrupos creativos en los distritos municipales de Sevilla. 2001.



Fuente: INE, Censos de Población y Vivienda de 2001. Elaboración propia.

Figura 7. Índices de oportunidad cultural y alta tecnología, en los distritos municipales de Sevilla 2001.



Fuente: INE, Censos de Población y Vivienda de 2001. Elaboración propia.

Las preferencias ocupacionales, medidas mediante la proporción de ocupados en sectores de alta tecnología, sugieren también la existencia de una relación entre este tipo de ocupaciones y la distribución de la clase creativa. Los distritos de Triana y Nervión-San Pablo presentan los niveles más elevados de empleo en sectores de alta tecnología y de residentes creativos después de Casco Antiguo. Si bien en ambos distritos los resultados parecen apuntar

esa asociación entre presencia de clase creativa y crecimiento del empleo en actividades de alta tecnología, como se manifiesta en las investigaciones en el contexto norteamericano a nivel de grandes aglomeraciones urbanas, no es el caso de los distritos de Casco Antiguo y Macarena, que siguen pautas de no asociación como muestra la investigación realizada por Clifton (2008) para las ciudades del Reino Unido. Por tanto, la simple presencia de la clase creativa no genera prosperidad y la relación causal no es tan clara a escalas espaciales menores.

5. EL CLÚSTER AERONÁUTICO SEVILLANO

La industria aeronáutica en Andalucía tiene una tradición de más de un siglo. En 1910 tuvo lugar el primer vuelo en Tablada, una exhibición aérea financiada por el ayuntamiento de Sevilla que llevaría posteriormente a la creación del primer aeródromo militar en esa zona, y a la puesta en funcionamiento de la primera línea comercial. Años más tarde se localizarán en la región plantas de fabricación de la antigua empresa pública CASA, en concreto en 1928 la de Cádiz y en 1939 la de Sevilla. A finales de la década de los cincuenta se había fabricado ya un volumen significativo de aviones en Andalucía. El saber hacer aeronáutico de este territorio ha llegado hasta el siglo XXI, donde la ubicación de la Línea Final de Ensamblaje (FAL) del avión A400M está contribuyendo a la consolidación del clúster aeroespacial sevillano y andaluz.

En 2010 la actividad aeronáutica representaba el 1,38% del PIB global¹¹ de Andalucía, el 17% del PIB industrial y el 36% del PIB industrial conjunto de las provincias de Sevilla y Cádiz, territorios donde se concentra el 90% de las empresas por su mayor tradición industrial en metal mecánica, y donde se localizan las distintas plantas de las dos empresas tractoras –San Pablo y Tablada en Sevilla y Puerto de Santa María y Puerto Real en Cádiz– que operan en la región.

5.1. Evolución reciente del sector aeronáutico en Andalucía

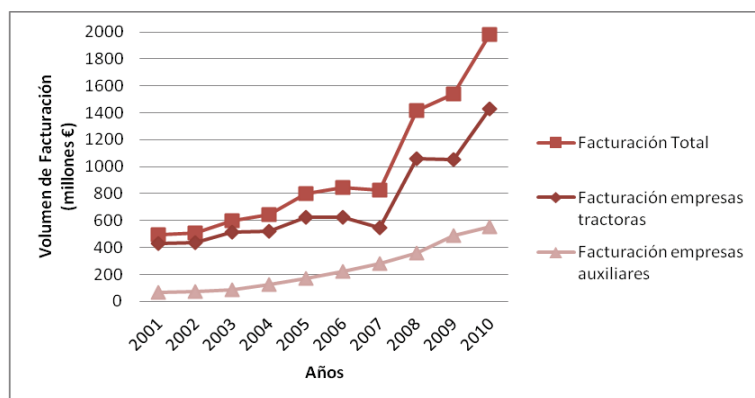
La buena situación del sector aeronáutico internacional a lo largo de la primera década del siglo XXI, tanto en la rama militar como civil, ha propiciado también un buen momento para la industria aeronáutica andaluza y sevillana, gracias a su participación en diferentes programas lanzados en esos últimos años por las empresas tractoras Airbus-España y la actual Airbus Military, antigua EADS-CASA.

.....
¹¹ En 2009, el sector representaba apenas un 0,6% del PIB total nacional.

El tejido productivo andaluz interviene en los programas aeroespaciales A400M, A350 XMB, A380, A330 MRTT (tanquero de reabastecimiento en vuelo de Airbus Military), Phenom 100 y 300 de Embraer (Brasil), CN235 y 295 de Airbus Military. Si bien viene trabajando preferentemente para la División de Aviación de Transporte Militar de EADS y en menor grado para Airbus, en los últimos años se asiste a una diversificación de sus clientes (Embraer, Boeing y Bombardier) y productos, que se está extendiendo hacia otros campos más allá del tradicional, como los aviones y sistemas no tripulados (UAV). Todo ello mantiene las expectativas del crecimiento futuro de esta industria andaluza y sevillana.

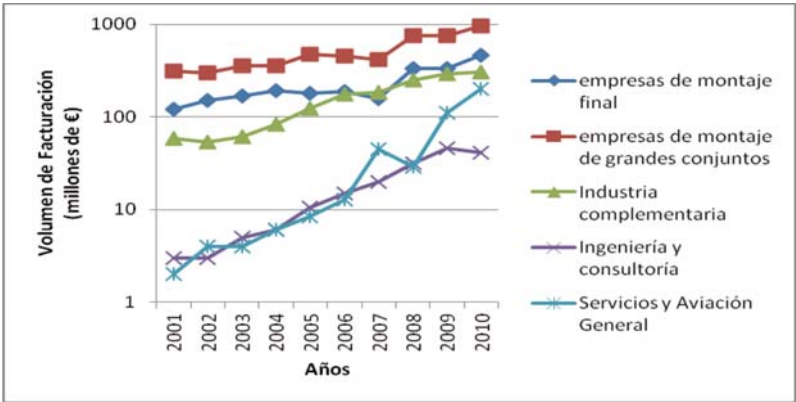
El sector andaluz en su conjunto y el clúster aeronáutico de Sevilla han incrementado su facturación, capacidad de producción, plantillas e inversión en formación en I+D, sin olvidar su esfuerzo de adaptación a las normas de calidad, sobre todo por parte de la pymes. Entre 2001 y 2010 el volumen de facturación se multiplicó por cuatro (Fundación Hélice, 2011), representando al final del periodo, según datos de TEDAE, el 28,4% de la facturación nacional (Figura 8), lo que consolida a Andalucía como el segundo clúster aeronáutico español, por detrás de Madrid (54,1%). Todas las empresas aeronáuticas andaluzas han visto crecer su facturación, aunque ese crecimiento de las ventas se ha producido principalmente en las empresas de montaje final y de grandes conjuntos (Figura 9). Por producto aeronáutico se observa un incremento progresivo del peso relativo de otros productos distintos a los de Airbus, de modo que han pasado de representar apenas un 5% en 2001 al 23% en el 2010 (Figura 10). No obstante, los productos de las empresas tractoras son todavía importantes, en particular los de Airbus Military, que mantienen su nivel de crecimiento y pueden crecer en un futuro con la producción en serie del A400M.

Figura 8. Evolución de la facturación de la industria aeronáutica andaluza 2001-2010.



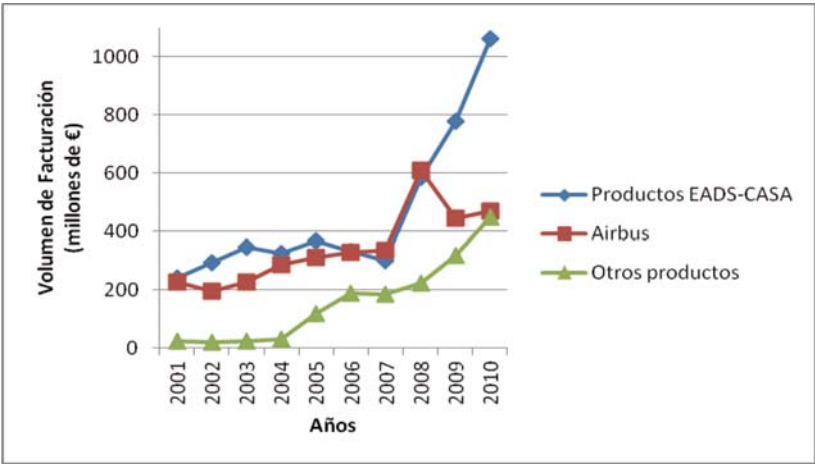
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Fundación Hélice.

Figura 9. Evolución de la facturación de los subsectores aeronáuticos en Andalucía. 2001-2010.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Fundación Hélice.

Figura 10. Evolución de la facturación de la industria aeronáutica andaluza según productos. 2001-2010.

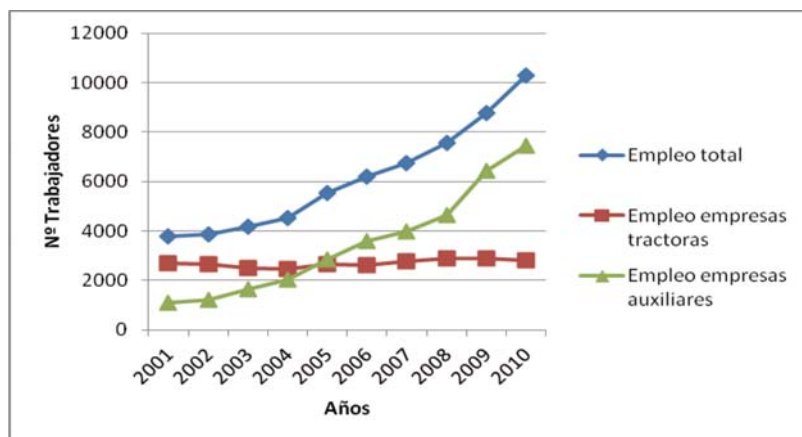


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Fundación Hélice.

El fuerte ritmo de implantación de empresas dedicadas a actividades aeronáuticas durante este primer decenio del actual siglo en Andalucía ha conducido a un incremento rápido del número de trabajadores en esta actividad (Figura 11). En 2010, el empleo aeronáutico andaluz constituía el 27,6% del empleo nacional en esta actividad (TEDAE). Más de la mitad de los emplea-

dos trabajan en pymes, empresas que se sitúan en la parte más baja del sistema jerárquico de producción. Sin embargo, las empresas tractoras a lo largo de la década han reducido los efectivos de sus plantillas.

Figura 11. Evolución del empleo en el sector aeronáutico de Andalucía 2001-2010.



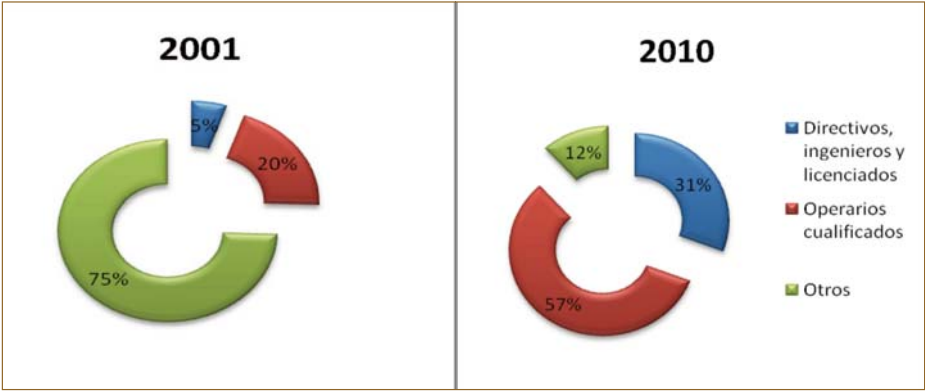
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Fundación Hélice.

Lo común a todas las unidades productivas, con independencia de su tamaño, es el predominio en sus plantillas de los operarios cualificados y el personal técnico superior. Esta última categoría profesional se ha incrementado en las empresas del sector, en especial los ingenieros superiores (Figura 12). Hay que señalar que el cambio en las condiciones de subcontratación de las empresas tractoras, junto a la estrategia empresarial de automatizar el proceso de fabricación, ha venido provocando un crecimiento del personal en I+D+i en las empresas, favorecido por el apoyo dado por parte de la administración regional a las políticas de formación y contratación¹².

La evolución durante la última década, y los nuevos programas en la actualidad en fase de desarrollo y recuperación (A400M, A350, A320Neo y A380), hacen pensar que el sector continuará en una fase expansiva que permitirá crear empleo a lo largo de esta década (2011-2020).

¹² En 2004 la Junta de Andalucía patrocinó en torno al 20% de las acciones de contratación y el 19% de aquellas dirigidas a la formación (Sáez Cala, A. y Osuna, J.L., 2007). Asimismo, en 2002 la Universidad de Sevilla lanza la nueva titulación de ingeniero aeronáutico, cuya primera promoción se graduó en 2007.

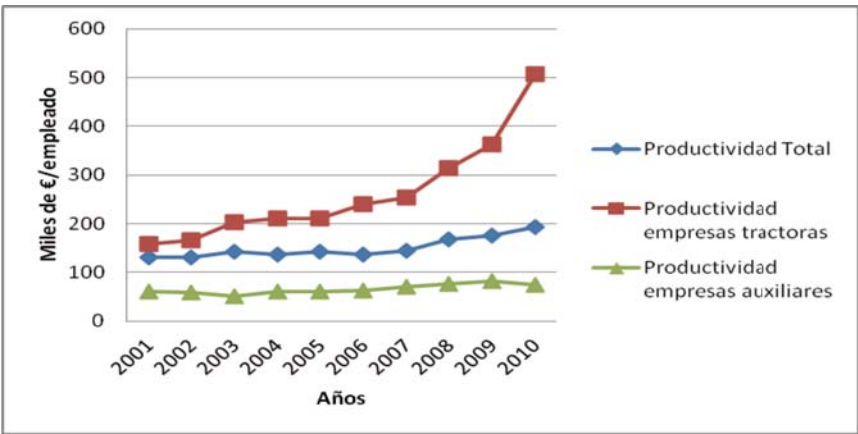
Figura 12. Empleo según categorías socio profesionales del sector aeronáutico en Andalucía.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Fundación Hélice.

La evolución de la productividad, medida en facturación por empleado, ha sido también positiva (Figura 13). Gran parte de las ganancias de productividad se debe a las empresas tractoras, dado su peso específico en la facturación global del sector (IDEA, 2009). Por su parte, las empresas auxiliares han incrementado su productividad a lo largo de la década, gracias a la introducción de innovaciones de proceso y a una mayor presencia de cargas de trabajo con un mayor valor añadido, pero todavía presentan un bajo nivel de automatización y hay recorrido para mejorar sus procesos productivos.

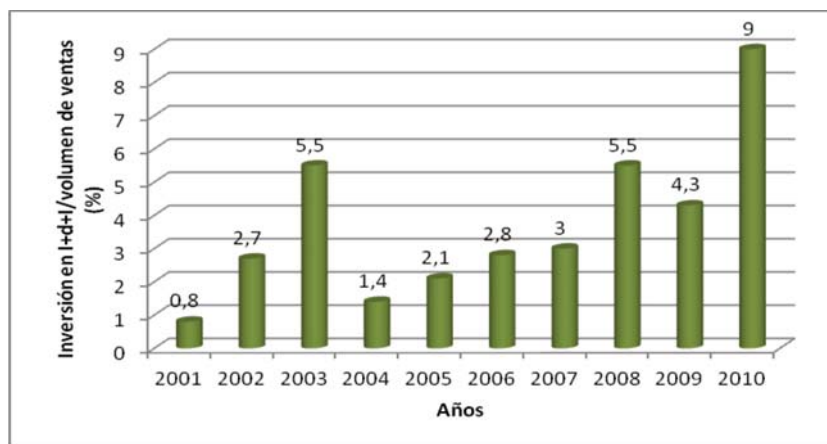
Figura 13. Evolución de la productividad en la industria aeronáutica andaluza, 2001-2010.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Fundación Hélice.

Las empresas modulares y la industria complementaria realizan los esfuerzos más notables en I+D dentro de la industria auxiliar¹³. No obstante, este tipo de inversión en las empresas auxiliares es bajo si se compara con estándares del sector a nivel nacional e internacional.

Figura 14. Evolución del índice de I+D+I en las empresas auxiliares del sector aeronáutico andaluz, 2001-2010.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Fundación Hélice.

5.2. Las empresas aeronáuticas

La industria aeronáutica andaluza ha experimentado durante la primera década del siglo XXI una transformación de su tejido productivo. Su tejido empresarial, con un predominio de pymes, ha ido ganando en tamaño como consecuencia de las actuales estrategias de subcontratación de las empresas tractoras. Se ha pasado paulatinamente de un bajo grado de integración de la producción a una mayor especialización y presencia de empresas sevillanas en otros niveles de la jerarquía productiva¹⁴. Operan tanto en el mercado civil como militar, aunque tradicionalmente el primero de ellos ha tenido una mayor presencia.

¹³ En 2010 sobre todo por el inicio de la fase de desarrollo del nuevo programa A350.

¹⁴ En 2004 el tejido productivo estaba integrado por un total de 65 empresas, de las cuales dos eran empresas tractoras y en la misma cantidad proveedores de primer nivel. En 2010, el total de empresas había crecido hasta 123, con una tractora, ocho proveedores de primer nivel, de los cuales tres eran *Tier 1* en aeroestructuras. A ello ha contribuido en parte la decisión de localizar en el área de San Pablo en Sevilla la línea de ensamblaje final (FAL) del avión A400M, por parte de la empresa tractora Airbus Military y el desarrollo de nuevos programas aeronáuticos en la región.

En un inicio, gran parte de las empresas operaban en otros sectores además del aeronáutico y ocupaban un solo eslabón de la cadena del producto final, realizando tareas de menor valor añadido. En los últimos años muchas de esas empresas se han incorporado y especializado en actividades aeronáuticas casi en exclusividad, aspecto mucho más acusado en aquéllas de reciente creación. Se han creado *spin off* académicas y se han localizado filiales de empresas no andaluzas, produciéndose en ciertos casos absorciones y agrupaciones empresariales en el sector. Al mismo tiempo, se ha incrementado el número de empresas que desarrollan carga de trabajo de mayor valor añadido, como es el caso de las actividades de ingeniería. A ello han contribuido los proyectos aeronáuticos europeos puestos en marcha, la labor desarrollada por el gobierno regional y el incremento de la inversión en tareas de I+D+i ejecutada por las empresas. Pero todavía el número de empresas de ingeniería es reducido y se siguen contratando fuera de la región aquellos servicios con un mayor componente de conocimiento.

El colectivo empresarial es joven y emergente, a pesar de la larga tradición aeronáutica de la ciudad de Sevilla, que no hace poco cumplió sus cien años. Las empresas más veteranas fueron creadas durante los años ochenta y noventa del siglo XX. Su grado de internacionalización se ha ido incrementando, aunque todavía considerables volúmenes de ventas se destinan preferentemente a los mercados regional y nacional, ganando cuotas en los últimos tiempos los mercados europeos e internacionales.

La subcontratación es la forma de producción predominante. Existe una fuerte dependencia de la carga de trabajo que proporcionan las empresas tractoras e integradoras modulares (*Tier 1*), presentes en el mercado local y regional. Las condiciones vienen marcadas por el cumplimiento estricto de las normas de calidad imperantes en esta actividad, que las empresas tractoras hacen llegar a través de la cadena de subcontratación (Sáez y Osuna, 2007), por lo que el margen de maniobras para la empresa subcontratista es relativamente escaso. Las características de los productos es lo que más imponen las empresas a la hora de subcontratar.

No obstante, el cambio del modelo de la denominada subcontratación otorgada por parte de las empresas tractoras está ampliando dicho margen. De hecho, el incremento de los volúmenes de esta subcontratación hacia las empresas andaluzas y sevillanas indica su mayor capacidad para aceptar y hacer frente a mayores cargas de trabajo, al tiempo que permite generar un efecto redistributivo y facilitar la permanencia de un porcentaje considerable del valor añadió en Andalucía.

La proximidad geográfica, en principio, posibilita una mejor información sobre aquellas empresas a las que se subcontrata, un control más directo del estado y evolución del servicio subcontratado y la posibilidad de una negociación ventajosa. Pese a ello, los volúmenes de subcontratación en los mercados europeos e internacionales han ido aumentando con el paso de los años. La concentración que se viene dando en el sector puede suponer un riesgo para las empresas andaluzas, y por ende para las sevillanas, al implicar la imposición de las condiciones de subcontratación, la asunción de riesgos y la inserción en una determinada fase de la cadena productiva. La única vía para lograr, o en su caso mantener, niveles de subcontratación de mayor contenido tecnológico y valor añadido procedentes de las empresas tractoras pasa por realizar esfuerzos financieros, tecnológicos y formativos para satisfacer las crecientes exigencias de dichas empresas.

La inversión en I+D+i es vital para la supervivencia del sector en el actual entorno competitivo y puede constituirse en efecto sinérgico y de impulso de las actividades de investigación y desarrollo en Andalucía (IDR, 2005). Imperan las innovaciones de producto y proceso, en consonancia con la especialización del clúster en fabricación; las empresas innovan para mantener la calidad de sus productos, satisfacer las exigencias de las empresas que otorgan cargas de trabajo y, en algunos casos, para aumentar o no perder cuota de mercado.

Más de la mitad de las firmas han recibido apoyo de la Administración pública¹⁵, ayudas que permitieron al inicio de la década que una proporción similar de empresas obtuvieran las certificaciones requeridas, en particular aquéllas vinculadas a la acreditación del proceso de fabricación para operar en el sector. Del cumplimiento de esas normas depende la posibilidad de recibir carga de trabajo por parte de empresas tractoras e integradoras modulares. Además, se ha aminorado una de las antiguas debilidades que el clúster aeronáutico en Andalucía presentaba, en concreto el colectivo de empresas auxiliares, situadas en los niveles inferiores de la jerarquía.

La necesidad de innovar en procesos y productos induce a establecer relaciones de cooperación, preferentemente entre empresas y en un segundo plano con otros agentes. A lo largo del período de análisis se asiste a agrupamientos o uniones estratégicas empresariales, buscando disponer de una

.....
¹⁵ El gobierno regional ha desempeñado un papel activo en el proceso de modernización y crecimiento del sector aeronáutico. La Junta de Andalucía puso en marcha una iniciativa orientada a patrocinar la implantación de sistemas de gestión necesarios en las empresas del sector, a través del Instituto Andaluz de Tecnología (IAT) y en colaboración con las dos empresas tractoras localizadas en la región, la antigua EADS-CASA y Airbus-España.

mayor capacidad para asumir cargas de trabajo de mayor valor añadido y de mejorar la posición a la hora de negociar con las empresas tractoras e integradoras modulares.

La valoración de las empresas sobre los distintos agentes que actúan en el sector aeronáutico indica la relevancia de la Junta de Andalucía como un agente vital de esta industria y la poca trascendencia que por otro lado tienen los ayuntamientos (Sevilla y La Rinconada). En una posición intermedia se sitúan los centros de investigación y las asociaciones profesionales, que por el momento no han logrado aún la importancia, por otro lado necesaria, que tienen en otras regiones con presencia de clúster aeronáuticos más maduros.

La proximidad geográfica a las plantas de empresas tractoras como Airbus Military y Aribus-España y aquéllas integradoras modulares (*Tier 1*) es el factor del entorno mejor valorado por el tejido aeronáutico andaluz. Esta proximidad juega un papel determinante en las relaciones industriales, científicas y técnicas que se establecen en el sector, al tiempo que reafirma esa característica local de la organización de la producción (Sáez y Osuna, 2007). Por su parte, los factores peor evaluados son la disponibilidad de mano de obra cualificada y las dificultades financieras para afrontar las inversiones y asumir el riesgo de la subcontratación. Estas últimas están muy vinculadas al reducido tamaño de las empresas. La brecha existente entre la cualificación requerida y la real de la mano de obra de cara al sector aeronáutico se ha recortado durante los últimos años, gracias a las acciones de formación puestas en marcha por las empresas y otros agentes con el apoyo del gobierno regional.

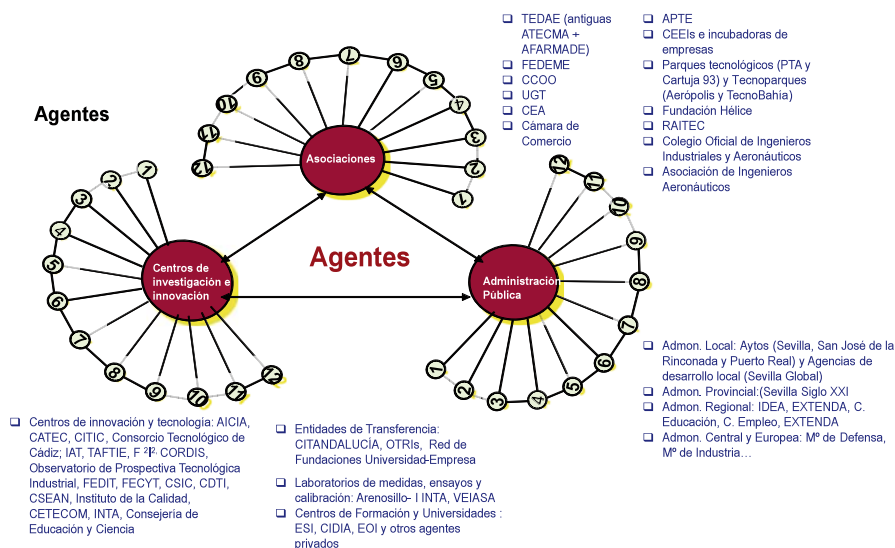
5.3. Los agentes y el territorio: Estrategias y acciones

La creciente descentralización administrativa, resultado del nuevo marco institucional de las economías europea y nacional, que ha activado el papel de las autoridades regionales y locales e incrementado sus capacidades de autogestión, se ha traducido, como señala Vázquez Barquero (2005), en mayores posibilidades para el diseño y ejecución de políticas de todo tipo, algo que no hace mucho era exclusivo del gobierno central.

En Andalucía, tras la aprobación del Estatuto de Autonomía en 1981, el gobierno regional ha ido adquiriendo de modo progresivo un papel clave en el diseño de estrategias de política económica y social. Asimismo, la participación y concertación con los diversos actores locales, en el proceso de elaboración de dicha política ha creado todo un entramado de relaciones que tiene efectos sobre el sector aeronáutico andaluz caracterizado por la multiplicidad de agentes que interactúan y se complementan para facilitar la cooperación y la toma de

decisiones, como se recoge en la figura 15 (IDR, 2005). Dentro de ellos destacan: los agentes empresariales (empresas y asociaciones empresariales), las administraciones públicas y los agentes dedicados a la formación e I+D aeronáutico.

Figura 15. Entramado de agentes del sector aeronáutico en Andalucía.



Fuente: IDR, 2005.

El Estado, a través de sus distintos niveles de gobierno, desarrolla un papel activo en el sector aeronáutico: como cliente en el ámbito militar, regulador de las relaciones institucionales, proveedor de servicios de formación, dotación de infraestructuras, etc. De ahí que el gobierno regional, la Junta de Andalucía, se configure como un actor esencial (Fundación Hélice, 2011, Sevilla Global, 2008) para articular y consolidar el tejido productivo aeronáutico en la región.

Los centros de I+D y formación superior son una de las fuentes básicas que aportan conocimiento y habilidades que contribuyen a elevar la competitividad y al desarrollo de la industria aeronáutica, pues las características del tejido productivo no permiten llevar a cabo la intensa labor de I+D+i que requiere el sector. Las empresas y asociaciones profesionales del sector desempeñan una tarea de intermediación, fundamentalmente ante la Administración con el objetivo de defender sus intereses.

Para el gobierno andaluz, el sector aeronáutico representa una importante apuesta industrial, debido a los impactos que tiene sobre otras actividades económicas y por su capacidad de generar empleo cualificado. Así, dada la

relación directa que existe entre la inversión en I+D+I y el incremento de valor de la producción, sus acciones han estado encaminadas al desarrollo de programas y proyectos de investigación e innovación.

A partir de 2001 se abandona el uso de instrumentos aislados, práctica habitual del pasado, para optar por una estrategia conjunta de todos los organismos e instrumentos disponibles de la Administración al servicio de la industria aeronáutica regional. La Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa diseña un modelo de desarrollo para dicha industria, articulado en cinco tipos de medidas estratégicas de actuación (Tabla 1), que pretenden generar el soporte necesario para lograr una industria auxiliar competitiva, fuerte, diversificada, innovadora y de calidad, que tenga capacidad para atraer nuevos proyectos e inversiones.

Tabla 1. Modelo de desarrollo de la industria aeronáutica andaluza.

MEDIDAS	PROYECTOS	INSTRUMENTOS
Operativas	Fundación Hélice	Ventanilla única
	Helice.net (SAP)	Cobertura jurídica del clúster de empresas
	Unidad de gestión (IFA)	Portal de Internet
Financieras	Fondo Aeronáutico	Programa Operativo Integrado de Andalucía 2000-2006
		Orden del 21 de diciembre 2001 (línea de ayudas de la Consejería de Empleo (2002) destinadas a actividades específicas a las empresas que realicen una actividad relacionada con el sector aeronáutico
		Subvención Global de Andalucía (destinatarios Pymes) ¹⁶
Logísticas	Tecno-Parques	Aerópolis (Sevilla) TecnoBahía (Cádiz)
Tecnológicas (I+D+I)	Ingenierías de soporte	
	Instituto Tecnológico Aeronáutico Andaluz (ITA)	
	Formación bajo demanda	
	Certificaciones	
Promocionales	Mercado nacional	
	Mercado exterior	

Fuente: IDR, 2005:61.

¹⁶ En 2003 se puso en marcha los programas Campus y Atlantis EBT destinados a la creación de empresas innovadoras de base tecnológica. El primero de ellos para impulsar las spin-off académicas en las universidades andaluzas y el segundo para identificar proyectos de creación de empresas tecnológicas españolas para atraerlas a la región.

El desarrollo de proyectos aeronáuticos como el A380, A400M y A350 supone para la región andaluza y la ciudad de Sevilla la inversión más notable llevada a cabo hasta el momento, al instalar en este último municipio, por parte del consorcio EADS, la Línea de Ensamblaje Final (FAL), el centro de pruebas y entrega del avión A400M y convertir a Sevilla en el tercer centro de referencia aeronáutico europeo junto a Toulouse y Hamburgo.

En colaboración con el gobierno regional, varias administraciones locales, en concreto los ayuntamientos de Sevilla y La Rinconada, han llevado a cabo actuaciones en el sector. Así, el plan estratégico *Sevilla 2010* contemplaba medidas relacionadas con la industria aeronáutica, dirigidas al fomento de pymes auxiliares aeronáuticas (viveros de empresas), a la promoción de la ciudad como centro aeronáutico, para consolidarla como el polo aeronáutico del sur de Europa y convertirla en uno de los vértices del triángulo industrial y tecnológico europeo junto a Toulouse y Hamburgo. En 2004 se aprueba el nuevo PGOU de Sevilla, en el que se preveían actuaciones en todo el suelo no urbanizado y disponible en aquel entonces, en concreto alrededor del aeropuerto de San Pablo, con una oferta de suelo de 3,5 millones de m² para el distrito aeronáutico, donde en la actualidad se encuentra la FAL y el centro de entrega a clientes del A400M.

Sevilla Global, la agencia urbana de promoción del ayuntamiento de Sevilla, es un interlocutor para empresas e instituciones instaladas en la ciudad y tiene entre sus socios y colaboradores a diferentes agentes de la industria aeronáutica. Viene apoyando al clúster aeronáutico y ha firmado acuerdos con las universidades sevillanas para impulsar la creación de empresas innovadoras de base tecnológica¹⁷.

Por su parte, el ayuntamiento de La Rinconada ha participado en la iniciativa de promoción, desarrollo, gestión y urbanización del Parque Tecnológico Aeroespacial de Andalucía, *Aerópolis*, localizado en su ámbito municipal¹⁸.

.....
¹⁷ Sevilla Global, con una plantilla de 60 trabajadores y una deuda de cerca de 15 millones de euros se ha visto envuelta en continuas polémicas judiciales y políticas. El actual gobierno local del PP ha decidió disolverla en el plazo máximo de un año e integrar sus competencias en la concejalía de Economía y Empleo.

¹⁸ En 2004 la empresa pública del suelo de Andalucía (EPSA), propietaria hasta ese momento del 75% de los terrenos y la Sociedad para el Desarrollo Económico de La Rinconada (Soderinsa), dueña del 25% restante del suelo, traspasaron a Aerópolis, S.L., los activos que tenían sobre Aerópolis. El objetivo era reunir en una única localización dotada de servicios especializados a las empresas auxiliares aeronáuticas andaluzas. Está situado a 2 Km y con conexión directa con la FAL del A400M, a 3Km y con conexión directa al aeropuerto de San Pablo y a 10 Km del centro de Sevilla, con acceso directo a la autovía A-4 Cádiz-Sevilla-Madrid. Dispone de un centro de empresas y de 344.376 m² para uso industrial y terciario.

Igualmente, colabora con la Consejería de Empleo en los programas de formación, aportando instalaciones en las que se imparten los cursos de especialidades relacionadas con la aeronáutica para operarios.

La *Fundación Hélice*, creada en 2004 a iniciativa de la Junta de Andalucía en el marco del Plan Estratégico de Desarrollo de la Industria Aeronáutica en Andalucía, es uno de los agentes de referencia que actúan en el sector. Como clúster aeroespacial andaluz engloba la representación de todos los agentes de esta industria: universidades, centros tecnológicos, pymes, empresas tractoras, administración regional, organizaciones empresariales, cámaras de comercio y sindicatos. Es miembro de diferentes entidades regionales, nacionales y europeas¹⁹.

Las empresas miembros de su Consejo de Acción Empresarial representaban el 86% de la facturación, el 69% del empleo y el 27% del tejido productivo del sector aeronáutico andaluz. Contribuían con el 1,38% al PIB regional, el 17% al PIB industrial andaluz y el 36% al PIB industrial de las provincias de Sevilla y Cádiz, territorios donde se concentra el clúster aeronáutico de Andalucía.

Su objetivo es el desarrollo del sector en Andalucía y sus actividades se orientan a la realización de actividades de investigación, desarrollo tecnológico e innovación (I+D+i) y al impulso de proyectos de cooperación nacionales y transnacionales en materias relativas a la aeronáutica y el espacio. Al mismo tiempo, fomenta la participación de las empresas e instituciones públicas y privadas en programas nacionales e internacionales; colabora con la transferencia de resultados de investigación y de tecnologías relativas al sector; acomete la realización y difusión de informes, publicaciones, estudios²⁰ y estadísticas; organiza actividades formativas²¹ y promueve instrumentos para ayudar a las empresas en sus procesos de certificación. Otro de sus campos de actividad se centra en el apoyo a la internacionalización del sector, a través de la promoción y participación en misiones directas en el extranjero, así como misiones inversas de empresas o clúster extranjeros en España (Fundación Hélice, 2011).

Con sede en *Aerópolis* se financia a través de donativos, subvenciones de organismos públicos, ayudas y colaboraciones de entidades públicas y particulares, y contraprestaciones por su oferta de servicios. Esta última vía constituye su principal fuente de financiación. Está presente en redes nacionales e internacionales.

¹⁹ Red nacional AEI; Red europea EACP, Asociación nacional TEDAE; Asociación europea ASD; Asociación internacional BoostAero; Asociación de Fundaciones de Andalucía.

²⁰ Ha elaborado el Plan Estratégico para el sector 2011-2014, incluido por la Junta de Andalucía en la mesa sectorial de concertación social, donde se consensuó y aprobó.

²¹ En septiembre de 2011 organizó, en colaboración con la empresa de servicios CbGroup, la feria internacional del empleo aeroespacial, donde los futuros titulados tuvieron la ocasión de contactar con las empresas de la industria aeronáutica.

La Fundación Hélice gestiona la plataforma electrónica cliente-proveedor *HeliceNet*, para sincronizar la cadena de suministro del sector aeronáutico. Se trata de un instrumento de cooperación orientado a implementar un modelo de empresa extendida que contribuya a mejorar la competitividad de las empresas. Mediante la red *HeliceNet* se pretenden establecer procesos de negocio estándar, integrados y consensuados entre las empresas tractoras y auxiliares, y al mismo tiempo favorecer nuevas formas de organización que impulsen la coordinación, colaboración de la industria y facilitar las tecnologías de la información de soporte más adecuadas. Trata de ser la respuesta al nuevo modelo de subcontratación que exige a las empresas auxiliares cierta capacidad para gestionar paquetes completos, con participación en tareas de valor añadido, y asumir riesgos con posibilidades de integrar sus servicios con las empresas integradoras de módulos y las tractoras.

En la implantación de esa nueva política de subcontratación dirigida a transformar a los subcontratistas en socios industriales y, por tanto, generar una cadena de suministro integrada, se enmarca el proyecto *AeroNet* de la red *HeliceNet*. Mediante este proyecto se va a dotar de la infraestructura técnica necesaria a las empresas del sector para gestionar la cadena de suministro aeroespacial. Sus herramientas facilitarán los procesos de trabajo requeridos por las futuras redes de colaboración empresarial a conformar en el espacio económico europeo.

AeroNet intenta dar respuesta a la necesidad de las empresas tractoras de reducir el tiempo de salida al mercado de sus nuevos productos y, entre las medidas tomadas, se halla la reestructuración de su panel de proveedores y subcontratistas. Ello conlleva una simplificación de la gestión y el desarrollo de socios industriales que dispongan de capacidad financiera, de gestión y de ingeniería que les permita hacerse cargo de grandes estructuras de aeronaves. Según la Fundación Hélice (2011), esta estrategia va a inducir en España el desarrollo de un reducido grupo de grandes subcontratistas, los denominados proveedores de primer nivel (*Tier 1*), empresas que en mayor o menor medida tienen actividades en Andalucía²².

.....

²² Las empresas tractoras, en particular Airbus, urgen a sus proveedores de primer nivel a ganar tamaño para asumir mayores cargas de trabajo, lo que supondría facturar más de 1.000 millones de euros. De momento, Alemania y el Reino Unido tienen empresas de este tipo, como Aerotec y GKN, que se sitúan en el mismo segmento que las españolas al fabricar partes del fuselaje. Por tanto, a corto plazo se esperan procesos de consolidación en el fragmentado mercado europeo de los denominados Tier 1 y por consiguiente en Andalucía, vía integración de los actuales proveedores de primer nivel –Alestis, Aernnova y Aciturri– o búsqueda de posibles socios que permitan solventar sus necesidades financieras para adjudicarse esas mayores cargas de trabajo (El País, Negocios 3 de abril de 2011).

La región está dotada con una serie de centros de innovación y tecnología (CIT), cuya principal actividad es la investigación y desarrollo con fines aplicados. Los centros de servicios avanzados a las empresas, con una menor presencia pero de mayor demanda, han crecido y mejorado en los últimos años.

El *Centro Avanzado de Tecnologías Aeroespaciales (CATEC)*, impulsado por la Fundación Andaluza para el Desarrollo Aeroespacial (FADA), se inauguró en enero de 2011 para promover el desarrollo tecnológico de la industria aeronáutica andaluza. Se localiza en *Aerópolis* y sus instalaciones disponen de 4.500 m² destinados a oficinas (1.500 m²), laboratorios y talleres (3.000 m²), dotados con algunas tecnologías únicas²³ en España. La puesta en marcha de dicho centro ha supuesto una inversión inicial de 21 millones de euros, financiada a través de un convenio de colaboración entre el gobierno central y la Junta de Andalucía. Su plantilla la integran 35 profesionales de alta cualificación, la mayoría de ellos titulados superiores en ingeniería aeronáutica, industrial, telecomunicaciones e informática, dos doctores y varios técnicos.

El CATEC es una organización interfaz entre los agentes del sistema regional de innovación. Su oferta de servicios atenderá la demanda de I+D+i tanto de las empresas aeronáuticas andaluzas como de empresas nacionales e internacionales, mediante la transferencia de conocimiento y tecnología. Desarrolla sus actividades²⁴, centradas en investigación aplicada, desarrollo tecnológico, prospectiva e inteligencia tecnológica y gestión (protección e industrialización) de tecnologías, a título individual y en cooperación con las empresas del sector.

El patronato del centro está integrado por la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (IDEA), el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial (INTA), la Universidad de Sevilla, la Asociación de Investigación y Cooperación Industrial de Andalucía (AICIA), la Asociación de Empresas Aeronáuticas y las empresas Airbus Military, Alestis Aerospace y Elimco. Asimismo, el CATEC cuenta también con un departamento de gestión del conocimiento, que promueve, coordina y gestiona los proyectos de I+D+i nacionales e internacionales²⁵. Fomenta la transferencia tecnológica y realiza una exhaustiva

.....
²³ Como la zona de pruebas de interiores para sistemas no tripulados aéreos y terrestres, con unas dimensiones de 18x18x7 metros y 20 cámaras de seguridad provistas con sistemas de infrarrojos (*"test bed"*). Se trata de un espacio cerrado único en Europa para realizar ensayos de coordinación de vehículos de manera autónoma y monitorización de movimientos.

²⁴ Sus áreas de trabajo se dividen en materiales y procesos, aviónica y sistemas no tripulados (UAV's), automatización y robótica, y simulación y software.

²⁵ Su cartera de proyectos de I+D+i contratados asciende a tres millones de euros. Además, se encuentran en proceso de evaluación o negociación otros contratos por un valor de seis millones de euros, garantizando la actividad del centro para los próximos cuatro años.

vigilancia tecnológica del sector aeroespacial, dando servicio tanto al centro como aquellos clientes que lo demanden. El centro, en su etapa inicial de funcionamiento, está jugando un papel clave en el incremento de la inversión destinada a I+D+i de las empresas auxiliares del clúster aeronáutico sevillano (Fundación Hélice, 2010).

En el ámbito de la formación promueve la formación cualificada reglada de estudiantes universitarios, vía programas de prácticas sobre proyectos de fin de carrera y becas de postgrado y doctorado. Su actividad investigadora se implementa a través de la cooperación en proyectos concretos por parte de especialistas colaboradores, que en ciertos casos pueden llegar a constituir un equipo de expertos de diferentes entidades, pero que trabajan en iniciativas impulsadas en el VII Programa Marco del UE (*Joint Research Unit*)²⁶. En la actualidad mantiene convenios de colaboración con universidades (cinco andaluzas y cuatro nacionales), centros tecnológicos (cuatro andaluces y tres nacionales) y dos organismos públicos de investigación (OPI).

Desde la perspectiva de los agentes institucionales, la tradición aeronáutica de la gran área urbana sevillana, la concentración empresarial –plantas de empresas tractoras y firmas auxiliares– y la sensibilidad que manifiestan los agentes sociales hacia la industria aeronáutica son los factores que contribuyen a la inserción territorial de este sector. Por su parte, se identifican como actores claves para el funcionamiento y desarrollo del sector en este territorio la presencia de Airbus Military²⁷ y de centros tecnológicos –Asociación de Investigación y Cooperación Industrial de Andalucía (AICIA), Instituto Andaluz de Tecnología (IAT) y CATEC–, sin olvidar el apoyo constante de la administración regional a través de sus agencias IDEA, Agencia Andaluza

.....
²⁶ El CATEC colabora en los proyectos PLANET (integración de sistemas de vehículos aéreos no tripulados con redes inalámbricas de sensores), AEROMAB (tecnologías aeroespaciales aplicadas a la conservación del medioambiente y la biodiversidad), SEILAF (sistema de entrenamiento integrado para la lucha de incendios forestales), MONIF (tecnologías y procedimientos para una extinción más eficaz de incendios forestales), DEPLA (desarrollo de protección ligeras para aviación) y SINTONIA (sistemas no tripulados con nulo impacto ambiental); las iniciativas PROSES (nuevos protocolos para expandir la capacidad y la fiabilidad de los sistemas de comunicación de aeronaves y aviones existentes) VBR 8x8 (vehículo blindado de ruedas), y la iniciativa propia del centro de vuelos experimentales ATLAS, primero de España y tercero de Europa dedicado íntegramente a la experimentación de tecnologías y sistemas de aviones no tripulados

²⁷ En concreto la ubicación de San Pablo, considerada la planta de aeronaves de transporte militar y de misión del consorcio EADS en Europa, que incluye las instalaciones de la FAL del A400M. Pero, Airbus Military tendrá que acometer fuertes inversiones en I+D+I, si quiere mantener un nivel tecnológico puntero de fabricación de aeronaves.

de Promoción en el Exterior (EXTENDA) y la actividad catalizadora de la Fundación Hélice.

En cuanto a los impactos que el sector puede tener en la ciudad de Sevilla, hay que señalar que la ubicación del Centro de adiestramiento de pilotos y tripulaciones próximo a la FAL del A400M implicará en un futuro próximo la llegada a la ciudad de un flujo significativo y permanente de personas de fuera de la ciudad con poder adquisitivo medio-alto. Durante su estancia utilizarán instalaciones, servicios y equipamientos de este núcleo urbano, contribuyendo a la generación de empleo, riqueza, conocimiento y desarrollo de una nueva imagen de Sevilla, todavía no muy arraigada en la población local, pero utilizada en las campañas de marketing urbano bajo el lema “Sevilla distrito aeronáutico”, que podría elevar la visibilidad de la actividad aeronáutica en la economía urbana, como señala el informe de Sevilla Global.

La localización de la FAL del A400M no sólo puede facilitar captar para la ciudad nuevos desarrollos aeronáuticos, sino que también está contribuyendo a cualificar la estructura urbana de Sevilla. La entrada por la autovía IV, Madrid-Sevilla, ha sufrido un proceso de remodelación con amplios espacios dedicados a las actividades productivas del sector, como es Aeropólis, y nuevas configuraciones del espacio aeroportuario, sin olvidar la construcción y mejora de las infraestructuras viarias, que incrementan la accesibilidad. Además, con el próximo inicio de la producción del A400M, se va a provocar una demanda efectiva de servicios de alojamiento y equipamientos complementarios por parte de los empleados involucrados en dicha fabricación.

Sevilla puede convertirse en un lugar de encuentro de profesionales y empresarios aeronáuticos procedentes de distintas partes del mundo que pueden aportar a la ciudad un reto constante de innovación (Sevilla Global, 2008), al que se unen otros sectores como el de energías renovables, que de llevarse a cabo puede facilitar una mejor inserción en el mundo globalizado. Hay que remarcar que la industria aeronáutica opera en un entorno internacional y el sector aeronáutico andaluz y sevillano tiene que competir en ese medio, donde recientemente están surgiendo nuevos competidores procedentes de países emergentes, como China, o incluso del interior de la propia UE, como el caso de Polonia.

6. CONCLUSIONES

Los clúster asociados a actividades creativas y de alta tecnología se concentran en las grandes ciudades y áreas metropolitanas, al disponer estos territorios de los recursos humanos cualificados necesarios para el desarrollo

de esos sectores. Estos clúster creativos son espacios de actividad económica, cuya organización les permite una adaptación permanente a los cambios rápidos de los mercados y tecnologías y seguir múltiples oportunidades tecnológicas vía reagrupaciones espontáneas de los recursos humanos cualificados, la tecnología y el capital.

Las industrias innovadoras constituyen la base para la competitividad de las economías y la creatividad y el talento factores valiosos para el desarrollo urbano. Por tanto, atraer y retener actividades innovadoras y recursos humanos cualificados –talento y clase creativa en términos de Florida– ha sido uno de los objetivos principales de las recientes estrategias de las políticas urbanas. Pero la localización de las industrias intensivas en conocimiento se debe más a la disponibilidad de capital humano y de entornos favorables para producir que a la presencia de la clase creativa y de entornos con una alta calidad de vida. El conocimiento y la innovación determinan el desarrollo de las empresas, ciudades y regiones. La generación de conocimiento y los procesos de innovación están condicionados por el funcionamiento interno de las empresas y por las relaciones que éstas mantienen con su entorno –capital social– y, además, en los sectores de alta tecnología como el aeronáutico, los recursos humanos cualificados son un factor relevante.

Sevilla ha puesto en marcha en el siglo XXI estrategias territoriales con el objetivo de desarrollar un entorno urbano propicio a la innovación y la atracción de actividades de alta tecnología. Las acciones se han dirigido a mejorar la dotación de infraestructuras físicas, acrecentar el atractivo cultural y medioambiental y favorecer la generación de conocimiento, su conexión con el tejido productivo y el uso y difusión de tecnología avanzada. El resultado ha sido una serie de proyectos de inversión industrial en sectores como el aeronáutico, agroalimentario y energías renovables con una fuerte repercusión en el PIB local y una modernización del tejido productivo sevillano. El espacio urbano se cualifica como un lugar de producción y negocio para una amplia gama de actividades productivas, y mejora la capacidad de atracción de inversiones hacia la ciudad.

En 2001 el 40% de los ocupados del municipio de Sevilla pertenecían a la clase creativa, concentrándose dichos efectivos en los distritos municipales de Nervión-San Pablo, Sur y Este, con una menor presencia en Casco Antiguo y Macarena. Sin embargo, la población residía en los distritos de Este, Macarena y Nervión-San Pablo. Por tanto, parece no cumplirse a una escala inferior la relación que parece existir entre tamaño demográfico de un área y presencia de clase creativa, como se observa en particular en el distrito municipal de

Macarena. Ello induce a pensar que la distribución geográfica y el volumen de la clase creativa no es sólo función del tamaño de población de un territorio determinado, sino que también otras variables inciden, sobre todo, a medida que se desciende en la escala espacial.

El índice de género creativo muestra una pequeña ventaja hacia el tipo de ocupaciones que desempeñan las mujeres respecto a los hombres en todos los distritos salvo en el de Macarena. La distribución, en cada uno de los distritos, de los grupos integrantes de la clase creativa permite constatar su desigualdad y complejidad. Predominan en todos los distritos el subgrupo de profesionales, seguido del núcleo y los bohemios. La mayor o menor presencia de uno u otro grupo se debe a las funciones urbanas de esos espacios, las oportunidades de autorrealización y a la oferta laboral y cultural, resultados similares a los apuntados por otros estudios (Florida, 2002; Clifton, 2008; Stam *et al.*, 2008; Hansen *et al.*, 2009) a escalas superiores a la de distrito municipal.

Las preferencias ocupacionales –proporción de ocupados en sectores de alta tecnología– a nivel de distrito no indican de forma generalizada la existencia de una relación entre las ocupaciones en alta tecnología y la distribución de la clase creativa. Si bien los distritos de Triana y Nervión-San Pablo apuntan esa asociación entre presencia de clase creativa y crecimiento del empleo en este tipo de actividades, no sucede así en Casco Antiguo y Macarena. La simple presencia de la clase creativa no genera prosperidad y la relación causal no es tan evidente a escalas espaciales menores.

La industria aeronáutica andaluza y sevillana ha experimentado en el último decenio una transformación de su tejido productivo, consecuencia de los proyectos aeronáuticos europeos, la actuación del gobierno regional y el incremento de la actividades de I+D+i ejecutadas por las empresas. No obstante, el número de empresas de ingeniería es reducido todavía y los servicios con un mayor componente de conocimiento se suministran por empresas ubicadas fuera de la región.

La proximidad geográfica a las plantas de empresas tractoras y aquellas integradoras modulares es el factor del entorno mejor valorado por el tejido aeronáutico andaluz, al jugar un papel determinante en las relaciones industriales, científicas y técnicas que se establecen en el sector, reafirmando la característica local de la organización de la producción. Las empresas identifican al gobierno regional como un agente vital de esta industria, seguido por los centros de investigación y las asociaciones profesionales, y finalmente, los ayuntamientos de Sevilla y La Rinconada. Por su parte, los agentes institucionales señalan la tradición aeronáutica de la gran área urbana de Sevilla,

la concentración empresarial y la sensibilidad de los agentes sociales hacia la industria aeronáutica como factores que contribuyen a la inserción territorial del sector. Los actores claves identificados para el funcionamiento y desarrollo de esta industria en el área sevillana son la ubicación de plantas de Airbus Military y centros tecnológicos, el constante apoyo de la administración regional y la actividad catalizadora de la Fundación Hélice.

Las relaciones de cooperación del clúster aeronáutico de Sevilla han configurado una arquitectura interempresarial cuya lógica es sectorial. Si se desea alcanzar un mayor impacto territorial y, por tanto, mayor desarrollo económico en la región urbana, sería deseable generar una lógica multisectorial. Es decir, a lo largo de los diferentes sectores de alta tecnología presentes en la ciudad conseguir una especialización en aquellas actividades productivas y de servicios que pudieran afectar a todos esos sectores. La proximidad de intercambios entre sectores industriales, la búsqueda de soluciones a problemas de investigación comunes a diferentes sectores de actividad y la convergencia tecnológica, favorecida por compartir empresas subcontratistas de servicios de ingeniería o proyectos de investigación conjunta, estimularían este tipo de lógica multisectorial. Asimismo, contribuiría a una mayor proyección de la ciudad e incremento de su atractivo y competitividad. La circulación del conocimiento desde los proveedores de servicios hacia las empresas de los diferentes sectores operaría en el mercado de trabajo local, vía movilidad de ciertos recursos humanos cualificados (ingenieros) entre empresas de diferentes sectores. A ello habría que añadir el apoyo de las instituciones y el diseño de políticas dirigidas al desarrollo económico en esa tecnología común. Como señala Zuliani (2008), la circulación de personas a través del mercado de trabajo local y las redes personales que lo sostiene conducen a una cierta homogeneización de la cualificación en el área local. Permite reducir la incertidumbre en torno a la especialización en determinadas actividades, como podría suceder alrededor de la producción del A400M en Sevilla.

No obstante, de los diferentes temas analizados permanecen una serie de cuestiones pendientes a abordar en próximas investigaciones, tales como profundizar en la comprensión de las relaciones entre clase creativa, el capital humano y los indicadores del entorno para producir y hacer negocios, ante las distintas valoraciones y preferencias de la clase creativa. En el ámbito de la industria aeronáutica, sería deseable continuar la reflexión sobre cómo un aumento de las capacidades regionales y de generación de conocimiento e innovación podría mejorar la posición competitiva de un territorio para afrontar los desafíos que se derivan de las nuevas tecnologías.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y OTRAS LECTURAS

- ALFONSO, J. (ed.) (2007): *European Aeronautics. The Southwestern axis*. Berlín .Springer.
- ALFONSO, J. y VÁZQUEZ, A. (2010): “Networking and innovation: lessons from the aeronautical clusters of Madrid”. *International Journal of Technology Management*, 50 (3 y 4), 337-355.
- ALFONSO, J. y TALBOT, D. (2007): “The Aeronautical Sector: Recent Tendencies” en ALFONSO, J. (ed.), *European Aeronautics. The Southwestern axis*. Berlín, Springer, 23-74.
- CLIFTON, N. (2008): “The creative class in the UK: An initial analysis”. *Geografiska Annaler: Series B. Human Geography*, 90 (1), 63-82.
- COOK, P. (2002): *Knowledge Economies: Clusters, Learning and Cooperative Advantage*. Londres. Routledge.
- COOK, P. y EHRET, O. (2009): “Proximity and Procurement: A study of agglomeration in the Welsh aerospace industry”. *European Planning Studies*, 17 (4), 549-567.
- EL ABC (2011): “El tirón exterior dispara las ventas de la aeronáutica andaluza” 16 de junio.
- EL PAÍS (2010a):” Las alas del Grizzly” Extra Economía de Sevilla, 3 de diciembre.
- EL PAÍS (2010b): “Una economía en la encrucijada” Extra Economía de Sevilla, 3 de diciembre.
- EL PAÍS (2011a): “Varapalo de la OMC a Boeing”, *Negocios*, 3 de abril.
- EL PAÍS (2011b): “Tambores de fusión en España” *Negocios* 3 de abril.
- EL PAÍS (2011c): “Alestis negocia la entrada de un grupo industrial chino en su capital”, 22 de junio.
- EL PAÍS (2011d): “Defensa revisa los programas de armas para ahorrar 5.200 millones”, 12 de octubre.
- FLORIDA, R. (2002): *The rise of the creative class*, New York, Basic Books.
- FLORIDA, R. (2005): *Cities and the creative class*, Londres, Routledge.
- FUNDACIÓN HÉLICE (2010): *Memoria de Actividades 2010*. Sevilla. Disponible en (<http://www.fundacionhelice.com/es/content/estudios-sobre-el-sector-aeronautico-andaluz.htm>).
- FUNDACIÓN HÉLICE (2011): *Aeronáutica Andaluza*, nº19, junio. Disponible en (<http://www.fundacionhelice.com/es/revistas>).
- GLAESER, E. (2011): “Motores de la innovación”. *Investigación y Ciencia*, noviembre, nº 422. 26-27, 30-31.

- GILLY, J.P. y TORRE, A. (2000): *Dynamiques de proximité*. Paris. l'Harmattan.
- HANSEN, H.K., ASHEIM, B. y VANG, J. (2009): "The European creative class and regional development: How relevant is Florida's theory for Europe?" en KONG, L. & O'CONNOR, J. (eds.) *Creative Economies, Creative Cities: Asian-European Perspectives*. GeoJournal Library 98, Springer Science+Business, 99-120.
- IDEA (2009): *Informe/ Diagnóstico del sector aeronáutico en Andalucía. Memoria estadística*. Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía, Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa. Junta de Andalucía, Sevilla.
- INSTITUTO de DESARROLLO REGIONAL (IDR) (2005): *Informe Territorial de Andalucía. EADS y las Estrategias Territoriales del Suroeste Europeo*. Interreg IIIB, documento de trabajo, 89 p.
- KOEPP, R. (2002): *Clusters of Creativity*. Chichester. John Wiley & Sons, LTD.
- MOMMAAS, H. (2009): Spaces of culture and economy: Mapping the cultural-creative cluster landscape. En KONG, L. & O'CONNOR, J. (eds.) *Creative Economies, Creative Cities: Asian-European Perspectives*. GeoJournal Library 98, Springer Science+Business, 45-59.
- OAKLEY, K. (2009): "Getting out of place: the mobile creative class takes on the local. A UK perspective on the creative class" en KONG, L. & O'CONNOR, J. (eds.) *Creative Economies, Creative Cities: Asian-European Perspectives*. GeoJournal Library 98, Springer Science+Business, 121-134.
- PORTER, M.E. (1998): "Cluster and the new economies of competition". *Harvard Business Review*, November-December, 77-90.
- PUTNAM, R. (1993): *Making democracy work*, Princeton, N.J.; Princeton University Press.
- SÁEZ, A. (2012): "Una aproximación a la reestructuración económica urbana en España ¿Hacia la ciudad creativa?" en VALENZUELA, M. (coord.) (2012): *El impacto del modelo autonómico en las ciudades españolas. Una aproximación interdisciplinar*. Madrid. Servicio de Publicaciones de la Universidad Autónoma de Madrid. 762 p. (Colección Estudios, 150).
- SÁEZ, A. y OSUNA, J.L. (2007): "Aeronautics in Spain: Specialization and Beyond" en ALFONSO, J. (ed.) *European Aeronautics. The Southwestern axis*. Berlín, Springer, 143-192.
- SANZ, P. (2011): "Otra manera de innovar", Disponible en <http://goo.gl/fb/NJnry>.
- SEVILLA GLOBAL (2002): *Barómetro de Economía Urbana. Sevilla área metropolitana*, nº 0, noviembre.

- SEVILLA GLOBAL (2007): *Sevilla, una economía urbana abierta al mundo*. Sevilla. Disponible en http://www.sevillaglobal.es/website/index.php?option=com_content&task=view&id=47&Itemid=42
- SEVILLA GLOBAL (2008): *Informe de prospectiva sobre el distrito aeronáutico de Sevilla en el horizonte 2010*. Sevilla. Disponible en http://www.sevillaglobal.es/website/index.php?option=com_content&task=view&id=47&Itemid=42.
- SEVILLA GLOBAL (2011): *Barómetro de Economía Urbana. Sevilla área metropolitana*, nº 26, marzo.
- STAM, E. JONG, J.P.J. y MARLET, G. (2008): "Creative industries in the Netherlands: Structure, development, innovativeness and effects on urban growth". *Geografiska Annaler: Series B. Human Geography*, 90(2), 119-132.
- VÁQUEZ, A. (2005): *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Barcelona. Antoni Bosch.
- WU, W. (2005): "Dynamic Cities and Creative Clusters". *World Bank Policy Research Working Paper*, nº 3509. Disponible en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=660123
- ZULIANI, J.M. (2008): "The Toulouse cluster of on-board systems: A process of collective innovation and learning". *European Planning Studies*, 16 (5): 711-726.

Recursos Web

Portal del Suelo y Vivienda. Ministerio de Fomento. Secretaría de Estado de vivienda y actuaciones urbanas: <http://siu.vivienda.es>. (varias consultas 2011).

Instituto Nacional de Estadística: <http://www.ine.es> (varias consultas 2011).

Carril Bici Sevilla: "la red de carril bici de Sevilla galardonada por la ONU", <http://www.carrilbicisevilla.es/carril-bici-sevilla/2010/11/> (30.11.2011)

Carril Bici Sevilla: "El PP baja de la bici a Sevilla", <http://www.carrilbicisevilla.es/carril-bici-sevilla/el-pp-baja-de-la-bici-a-sevilla/> (30.11.2011)

Carril Bici Sevilla: *Parque Científico y Tecnológico Cartuja* <http://pctcartuja.es/Informaci%C3%B3ngeneral/tabid/61/language/es-ES/Default.aspx> (30.11.2011)

ANEXO A

Las categoría profesionales que definen la clase creativa según los códigos de la CNO94 son:

Núcleo creativo: 201, 202, 202, 203, 204, 205, 211, 212, 213, 214, 219, 221, 222, 223, 242, 243, 252, 261, 262, 263, 264, 265, 271, 281, 282, 283, 292, 293.

Profesionales creativos: 1, 231 232, 239, 241, 272, 291, 30, 31, 331, 332, 341, 351, 352, 353.

Bohemios: 251, 354, 531.

Las actividades de alta tecnología se definen por los códigos de la CNAE93 siguientes:

244, 300, 321, 322, 323, 331, 332, 333, 334, 335, 341, 342, 343, 353, 642, 721, 722, 723, 724, 725, 726, 731, 732, 742, 743, 921.

SIGLAS UTILIZADAS

AICIA: Asociación de Investigación y Cooperación Industrial de Andalucía

CASA: Construcción Aeronautica, Sociedad Anónima

CATEC: Centro Avanzado de Tecnologías Aeroespaciales

CIT: Centros de Innovación y Tecnología

EADS: *European Aeronautic Defence and Space Company*

EPSA: Empresa Pública de Suelo de Andalucía

EXTENDA: Agencia Andaluza de Promoción en el Exterior

FADA: Fundación Andaluza para el Desarrollo Aeroespacial

FAL: *Final Assembly Line*, Línea Final de Ensamblaje

IAT: Instituto Andaluz de Tecnología

IAT_j: Índice de alta tecnología en el distrito j

ICCH_j: Índice de Clase Creativa para los Hombres en el distrito j

ICCM_j: Índice de Clase Creativa para las Mujeres en el distrito j

ICCT_j: Índice de Clase Creativa Total en el distrito j

IDEA: Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía

IDR: Instituto de Desarrollo Regional

IG: Índice de Género

INTA: Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial

IOC_j: Índice de Oportunidad Cultural en el distrito j

OPI: Organismo Público de Investigación

TEDAE: Asociación Española de Tecnologías de Defensa, Aeronáutica y Espacio

UAV: *Unmanned Aerial Vehicle*, Vehículo aéreo no tripulado

CONOCIMIENTO Y CIUDADES: LA EXPERIENCIA DE MILLA DIGITAL DE ZARAGOZA (ESPAÑA)*

Severino Escolano Utrilla
Universidad de Zaragoza.
severino@unizar.es

José Antonio Salvador Oliván
Universidad de Zaragoza.
jaso@unizar.es

Palabras clave: Conocimiento, ciudades del conocimiento, Milla Digital, Zaragoza.

1. INTRODUCCIÓN

En los movimientos de cambio que se han desarrollado en las ciudades españolas desde el último cuarto del siglo XX se han entretendido diversos procesos de naturaleza y alcance diferentes. Entre otros, cabe citar como fundamentales la fuerte integración de la economía y sociedad española en el sistema mundial, la consolidación del espacio socio-económico de la UE y la formación del *Estado de las Autonomías*, iniciada en 1978.

Los efectos del despliegue interrelacionado de estos y otros procesos son fácilmente constatables en todas las dimensiones esenciales de la organización social: en la estructura económica de los países, regiones y ciudades, en la cultura, en las relaciones entre los estados, en los modos de consumo...y en otras muchas que conforman la matriz de la vida de los individuos y el funcionamiento de las instituciones y de las empresas.

.....
* Este texto se enmarca en el proyecto de investigación **Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2012). Dinámicas, procesos y políticas**, financiado por el Plan Nacional de Investigación I+D+i del Ministerio de Economía y Competitividad para el período 2010-2013 (Código: CSO 2009-11261-(Subprograma GEOG)).

En este contexto de reestructuración socioeconómica general han emergido algunas fuerzas de gran capacidad para promover transformaciones de todo tipo y, por tanto, para impulsar el desarrollo de las ciudades. Destacan, en particular, las que se integran en la tríada información-conocimiento-tecnología, que se configuran no solo como factores de reorganización socio-espacial sino también como parte importante y creciente de la base económica de los países, regiones y ciudades.

Las actividades relacionadas con la creación, gestión y uso del conocimiento de la información y de la tecnología, constituyen uno de los activos más importantes del crecimiento económico y para el incremento de la competitividad de la economía a todas las escalas, así como instrumentos eficaces de modernización social. Su valor estratégico se pone de manifiesto en las expresiones acuñadas para denotar los rasgos esenciales de la sociedad emergente: “sociedad del conocimiento”, “economía del conocimiento” (Drucker, 1969: 262; Stehr, 1994; Mansell y Wehn, 1998), “era de la información”, “sociedad red” (Castells, 2000), “sociedad que aprende” (*learning societies*) y otras similares.

En consonancia con su formidable capacidad para generar cambios socio-económicos, este grupo de actividades ha sido objeto de diversos tipos de acciones políticas emprendidas a todos los niveles (europeo, nacional, regional y urbano) para impulsar su desarrollo. A menudo, las edificaciones, infraestructuras y medios técnicos relacionados con el conocimiento y la tecnología de la información llegan a caracterizar determinadas áreas urbanas; asimismo, estas actividades forman parte de las estrategias de mercado para promocionar la marca de las ciudades.

A escala urbana (y metropolitana) y regional se han puesto en marcha, con desigual grado de éxito, numerosos proyectos institucionales encaminados a fomentar actividades relacionadas con la investigación científica, con la creación y gestión del conocimiento y de la información y a incorporarlas en el marchamo de “ciudades del conocimiento”. Las iniciativas incluyen la disposición de espacios específicamente concebidos para acoger instalaciones y equipamientos para la producción y uso de los productos y servicios de aquellas actividades, así como áreas residenciales de los ocupados en las mismas (*knowledge community precincts*) (Yigitcanlar, 2009).

El presente artículo tiene por objeto describir la experiencia de la ciudad de Zaragoza en la formación y aplicación de políticas de promoción del conocimiento, en particular el espacio urbano “Milla Digital”, y valorar su integración con el tejido socio-económico urbano; asimismo, se revisan las iniciativas de política autonómica y su posible influencia en Zaragoza. A partir de

este análisis se podrán identificar algunos factores clave para la elaboración de políticas sobre “ciudades del conocimiento”.

Los contenidos de este artículo están organizados en tres partes, además de esta introducción y las consideraciones finales. En la primera se describe la lógica que relaciona las actividades que componen el campo del *conocimiento* con las ciudades. La siguiente se dedica a caracterizar la política autonómica aragonesa para impulsar el desarrollo del conocimiento. La tercera contiene la exposición, análisis y valoración de las acciones de la ciudad de Zaragoza en cuanto “ciudad del conocimiento” centradas en “Milla Digital”. Finalmente, se realizan algunas consideraciones en relación con los factores clave que intervienen en las políticas urbanas para la promoción del conocimiento, útiles para la planificación de estas actividades.

2. LA RELACIÓN ENTRE EL CONOCIMIENTO Y LAS CIUDADES: CIUDADES DEL CONOCIMIENTO

El conocimiento y la información han sido reconocidos por la investigación en materia económica y por las ciencias sociales como el principal recurso movilizado en los procesos de reestructuración de la organización social, de la economía y del territorio, originados a mediados de la década de los 70 del siglo XX.

Su relevancia socioeconómica llega hasta tal punto que se ha generalizado la expresión “economía del conocimiento” para describir el proceso de transición de un sistema económico basado en bajos costes laborales, elevada eficiencia organizativa y cuantiosas inversiones en capital físico a otro cuyas ventajas competitivas derivan del uso de intangibles desarrollados mediante la aplicación intensiva del conocimiento.

Si bien se han delimitado el núcleo de actividades económicas que componen el campo del conocimiento (Powell y Snellmann, 2004; EUROSTAT, 2011b; INE, 2011; OECD, s/f) y la creatividad (Florida, 2002; Florida, Mellander *et al.*, 2008; Potts, 2011), la valoración de su influencia en la economía y sociedad reviste dificultades, ya que sus impactos se difunden de modo horizontal y capilar en los sistemas de producción y consumo y en la organización social (David y Foray, 2002).

En general, la denominación “economía del conocimiento” comprende las actividades de producción de bienes y servicios que utilizan de forma intensiva el conocimiento. Ejemplos prototípicos son las actividades de investigación, desarrollo e innovación (Korres, 2009), las industrias de productos de

media y alta tecnología (informática y telecomunicaciones) y los servicios de uso intensivo del conocimiento (financieros, *consulting*, formación universitaria) (Lopes, Martins *et al.*, 2005).

Los abundantes estudios teóricos y empíricos desarrollados sobre la sociedad y economía del conocimiento conforman un notable acervo de investigación científica sobre el tema. Los resultados de las investigaciones han permitido delimitar y medir las implicaciones de las actividades de la economía del conocimiento (investigación, innovación, formación universitaria...) en el crecimiento económico y en la mejora de la competitividad a toda las escalas (Varga, 2009; Cooke, Asheim *et al.*, 2011), han destacado el impacto de estas actividades en la organización social y del trabajo (Coats, 2005; Coats y Lekhi, 2008), y han resaltado la importancia de la política institucional en el nacimiento y consolidación de este tipo de actividades. También se ha constatado la desigual incidencia social (brecha digital; *digital divide*) y espacial de las actividades del conocimiento (EUROSTAT, 2011a; Korres, Tsobanoglou *et al.*, 2011).

En general, se acepta que las actividades relacionadas con la creación, gestión y uso del conocimiento contienen el principal potencial para el crecimiento económico, para incrementar la cohesión y diversidad social, para fomentar el talento y la creatividad y para mejorar la sostenibilidad de países, regiones y ciudades (UNESCO, 2005).

Por otra parte, el conocimiento es también fuente de grandes transformaciones del espacio geográfico a través de su aplicación de innovaciones tecnológicas en los procesos productivos y en los servicios y de los avances espectaculares de las telecomunicaciones y los sistemas de transporte, que han modificado intensamente la relación espacio-tiempo.

Espacio y tiempo son dos dimensiones que subtienden tanto la organización material de las actividades y elementos de la vida humana sobre la superficie terrestre como la formación de ideas, valores y sistemas de representación del mundo que los individuos construyen. Son también categorías históricas cuya conceptualización, medida, valoración y otros aspectos son específicas en cada sistema socioeconómico en el que operan.

La mejora sustancial de la accesibilidad del espacio geográfico y las múltiples opciones de comunicación cara a cara y virtual entre los individuos han ensanchado los horizontes de interacción entre las personas y de éstas con el espacio geográfico. La materialización de estas posibilidades produce un efecto, real y percibido, de un mundo que se “encoge” rápidamente (Dickens, 1986), hasta el punto de que se ha llegado a declarar abolida la distancia

(O'Brien, 1991; Cairncross, 2001), aunque la realidad no confirma lo que sólo parecen deseos (Morgan, 2004).

Puesto que la realización de cualquier actividad concreta ocupa tiempo y espacio, las coordenadas espacio-temporales conforman el marco de referencia para todas las actividades sociales y económicas. Los lugares en los que se desarrolla la vida social reflejan los valores de la comunidad y las prácticas sociales del espacio geográfico, y registran también los efectos de la comprensión espacio-temporal y de los productos tecnológicos en general, en términos físicos, funcionales y simbólicos.

Como resultado de la interacción de lógicas y prácticas tradicionales y recientes se configuran nuevos espacios “híbridos” en los que “...*technological and social networks connect with inhabited spaces*” (Paradiso, 2003: 167) y cuya comprensión científica precisa de abundantes investigaciones (Bakis, 2001).

Las ciudades, por su configuración socioeconómica y espacial, son lugares privilegiados para el desarrollo del potencial de transformación social y espacial impulsado por el conocimiento y las nuevas tecnologías (Mitchell, 1995; Moss, 1998).

2.1. Tendencias espaciales de las actividades del conocimiento

Descifrar la lógica socio-espacial de las actividades de la economía del conocimiento adquiere valor estratégico, habida cuenta de que numerosas ciudades han considerado a las actividades de la economía del conocimiento como ejes de sus políticas para mejorar su competitividad en mercados globales de bienes, servicios, capitales y trabajo, en un contexto de crisis social y estabilización del crecimiento económico bastante intensas y extendidas (Malecki y Moriset, 2008; Martin y Simmie, 2008). Expresado de otro modo: “... *But a critical question remains. Has place become more or less important over time for the knowledge economy?*” (Morris, 2010: 8). Cabe añadir que la explicación de *dónde* se produce el conocimiento debe extenderse a *qué* agentes y *con qué* modalidades intervienen en su producción.

La pregunta anterior se ha respondido por investigaciones basadas en dos principios teóricos opuestos: uno, que postula la distribución territorial aproximadamente homogénea de estas actividades debido a las posibilidades de conexión de las nuevas tecnologías (Friedmann, 2005), y otro que afirma que la localización de las actividades del conocimiento sigue determinados patrones espaciales producidos por los efectos diferenciados de diversos factores geográficos (Leamer, 2007).

Bastantes trabajos empíricos han respaldado la segunda tesis: *“Simply put, big metros are winning! Many futurists expected the opposite. In a flat world where more and more work can be done any place, many predicted an economic resurgence in smaller metropolitan areas and even rural areas. The pattern... is the opposite: big metropolitan areas (in the United States) are where knowledge-based industries and college educated adults are concentrating”* (Glazer y Grimes, 2009: 12).

La concentración de estas actividades en grandes ciudades se explica por las buenas dotaciones de infraestructuras, por la variedad de servicios y por la diversidad cultural que las caracteriza y, en general, por las ventajas que ofrecen las economías de aglomeración. Las grandes ciudades favorecen la creatividad y reúnen condiciones apropiadas para el nacimiento y desarrollo de empresas de la economía del conocimiento (Scott, 1997; Acs, 2006).

En la UE se ha identificado también un proceso de concentración del potencial económico en las regiones metropolitanas y en las grandes ciudades, en especial en industrias intensivas en investigación y en servicios basados en el uso de conocimiento especializado. Al mismo tiempo, las regiones y ciudades han seguido trayectorias de especialización y diferenciación en determinadas actividades del conocimiento como parte de las estrategias para incrementar la productividad y la capacidad de innovación (Krätke, 2007). Para este autor: *“Returning to the debate on the driving forces of regional economic development which today foster a tendency towards the metropolization of the urban and regional system (see above section 2), the conclusion might be drawn that, in theoretical terms, the particular “strength” of the metropolitan regions and urban agglomerations in the context of the contemporary structural change towards an increasingly knowledge-intensive and innovation-driven economy lies in the coupling of global and local interlinkages within regional clusters of the knowledge-intensive activity branches”* (Krätke, 2007) (cursiva en el original).

La preferencia en la localización por las grandes aglomeraciones urbanas es un rasgo de la estructura espacial de las actividades de la economía del conocimiento. Sin embargo, la imagen global de la UE y de otros espacios políticos y económicos es más complicada. Como se destaca en la cita anterior, la creación y fortalecimiento de las relaciones entre categorías urbanas es un factor básico para el desarrollo de las actividades del conocimiento.

Las ciudades medias (por ejemplo, entre 20.000 y 200.000 habitantes) conforman una categoría urbana específica que, en muchos casos presentan oportunidades para el florecimiento de empresas relacionadas con el conocimiento y la creatividad, como lo atestiguan numerosas ciudades de Francia

(Puissant y Lacour, 2011), Reino Unido (Clayton y Morris, 2010), España y de otros países. Entre otras ventajas cabe citar la proximidad y buena accesibilidad de algunas ciudades medias a otras grandes ciudades, la gran calidad de su medio ambiente y de su espacio construido y su aceptable dotación de servicios y equipamientos.

A modo de síntesis, se puede afirmar que la distribución espacial de las actividades de la economía del conocimiento muestra un patrón complejo que se caracteriza por la concentración en grandes ciudades y por la difusión selectiva por ciudades medias. Esta estructura espacial se relaciona con perfiles de especialización funcional.

2.2. La integración de las actividades del conocimiento en las ciudades: ciudades del conocimiento

Muchas ciudades grandes y medianas han emprendido programas estratégicos para impulsar las actividades vinculadas a la economía del conocimiento y de la creatividad (Ayuntamiento de Barcelona, 2006; Manito, 2006; Semir, 2007; Yigitcanlar, O'Connor *et al.*, 2008), con el fin de ampliar la base económica de las economías urbanas y mejorar su competitividad, revitalizar espacios urbanos, desarrollar nuevos proyectos urbanísticos, diversificar los empleos y, en general, atraer inversiones y personas muy cualificadas. En resumen: “...*Innovation, knowledge and agglomeration are at the heart of most questions concerning metropolitan growth...*” (Puissant y Lacour, 2011: 433).

El concepto de las *ciudades del conocimiento* puede situarse en la línea de la teoría como *melieux innovateurs* (Aydalot, 1986) en cuanto que ésta propone explicaciones de la relación entre el territorio y la innovación y otros enfoques centrados en determinados aspectos de los sistemas territoriales innovadores como “ciudades inteligentes” (Komninos, 2008), *smart cities*, (Giffinger, Fertner *et al.*, 2007; Caragliu, Del Bo *et al.*, 2009), “ideopolis” (Jones, Williams *et al.*, 2006), “clústeres basados en el conocimiento” (Arbonies y Moso, 2002).

Varios estudios de casos y elaboraciones teóricas han permitido delimitar los contenidos del modelo de ciudades del conocimiento así como identificar los rasgos socioeconómicos y urbanísticos que las caracterizan (Egarzakis, Metaxiotis *et al.*, 2004; Carrillo, 2006). Una ciudad del conocimiento se define como “*a milieu which triggers and enables an intensive, ongoing, rich, diverse and complex flow of Knowledge Moments*” (Dvir, 2005: 245), una ciudad “*purposefully designed to nurture knowledge*” (Edvinsson, 2002; en: (Dvir, 2004: 17)), una ciudad “*in which its citizenship undertakes a deliberate, systematic attempt to identify and develop its capital system, with a balanced and sustainable approach*” (Carri-

llo, 2004a: 34). Casos bien estudiados de ciudades del conocimiento son, entre otras, Barcelona, Bilbao (Azúa, 2006), Delft, Melbourne (Yigitcanlar, O'Connor *et al.*, 2008), Monterrey, Nueva York, Phoenix y Singapur y ¿Zaragoza?

Las investigaciones llevadas a cabo han permitido también identificar los factores, las condiciones y los motores que impulsan las ciudades del conocimiento así como definir los entornos ecológicos que favorecen la innovación. Algunas de estas condiciones se listan en la tabla 1.

Tabla 1. Factores y condiciones del desarrollo de las ciudades del conocimiento.

Factores y condiciones que afectan al desarrollo de las ciudades del conocimiento	
<ul style="list-style-type: none">- Conocimiento base: presencia de instituciones educativas y de investigación- Estructura industrial: afecta al inicio y desarrollo posterior de las ciudades del conocimiento- Calidad de vida y del entorno urbano: puede atraer trabajadores muy cualificados en áreas estratégicas- Diversidad urbana y cultural: tejido cultural que impulsa la creatividad- Accesibilidad: promueve y facilita los flujos de información y conocimiento- Inclusión y equidad social: minimiza tensiones sociales- Escala de la ciudad: las CdC presentan oferta diversificada en actividades relacionadas con el conocimiento, diversidad de ofertas de trabajo en este sector y oportunidades para emprender negocios.	<ul style="list-style-type: none">i. a leadership committed, above all, with the sustainable wellbeing of its communityii. a critical mass of change agents having a sufficient understanding of the qualitative differences of KBDiii. a conceptual and technical capacity to articulate and develop the social system of capitalsiv. a rigorous and transparent state of knowledge-based social capitalv. a series of strategic initiatives to reach an optimal capital balance, feeding on best global practicesvi. an international network of relationships with leading entities in knowledge-based innovation.

Fuente: Yigitcanlar, T., O’connor, K. y Westerman, C. (2008).

Fuente: Carrillo, (2004 b: 4-5).

Del análisis de las características de las ciudades del conocimiento emergen algunas dimensiones fundamentales de las mismas, como la presencia de entornos sociales y ambientales favorables a la innovación, la gran calidad

y extensión del espacio público, la notable complejidad e intensidad de las relaciones entre individuos y agentes urbanos, a la que convendría añadir la existencia de políticas institucionales eficaces para promover las actividades del conocimiento.

El despliegue de las actividades de producción, gestión y uso del conocimiento en las ciudades ha generado nuevas áreas urbanas que presentan un carácter propio. En efecto, estos distritos del conocimiento (*community knowledge precincts*) se definen como “*as integrated centres of knowledge generation, learning, commercialisation, and lifestyle that are created through a cooperative partnership of all tiers of government, research and education community, private sector operators, highly talented professionals, and the public*” (Yigitcanlar, 2009: 3).

Los distritos del conocimiento conforman el recurso urbanístico principal de las ciudades para promover el desarrollo de actividades del conocimiento (Yigitcanlar, Velibeyoglu *et al.*, 2008). Su morfología y estructura difieren de los polígonos industriales o de servicios del planeamiento clásico, pues comprenden viviendas y servicios netamente urbanos, y sus ritmos funcionales se entretejen sólidamente con el resto de la ciudad.

Entre otros rasgos distintivos los distritos del conocimiento destacan por la elevada calidad y originalidad del espacio construido, por la gran presencia del espacio público y por el gran despliegue de elementos y equipamiento tecnológico relacionado con el conocimiento y la información digital (Dvir, Pasher *et al.*, 2004), pero sobre todo, por el elevado grado de integración funcional y relacional entre las instituciones, las empresas (Battaglia y Temblay, 2011). Se consideran espacios de este tipo el 22@Barcelona, Crossroads (Copenhague), Helsinki Digital Village, Hsinchu Technology District (Taiwan), Silicon Valley (USA), Science Park (Singapur) y Milla Digital (Zaragoza, España).

3. EL CONTEXTO NORMATIVO DE MILLA DIGITAL: ALGUNAS INICIATIVAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN PARA EL IMPULSO DE LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

El fomento de la investigación y de las actividades de innovación y desarrollo del conocimiento en general han sido abordados por diversas normas y programas elaborados y patrocinados por instituciones europeas, nacionales, autonómicas y locales. Los principios que inspiran estas acciones conciben la innovación y el conocimiento como factores estratégicos ya que, a medio

y largo plazo, constituyen las principales fuerzas impulsoras del crecimiento económico y de la competitividad a todas las escalas y poseen gran capacidad para mantener el progreso social y mejorar el medio ambiente.

En la UE, políticas puestas en marcha con estos objetivos han sustanciado diversos programas y estrategias, de las que forman parte importante las medidas relacionadas con la innovación y el conocimiento. La innovación se considera en la “Estrategia de Lisboa” (2000) (Rodríguez, 2009), un elemento básico para mejorar la competitividad y el desarrollo social. En la nueva estrategia política “Europa 2020”, para apoyar el empleo, la productividad y la cohesión social en Europa el conocimiento y la tecnología ocupa un lugar preeminente entre las iniciativas emblemáticas (“Unión por la innovación”, “Una agenda digital para Europa”) y como fuerza horizontal (Comisión Europea, 2010).

Por otra parte, las políticas territoriales regionales, nacionales y de la UE abogan por la reducción de los desequilibrios espaciales y la consolidación de sistemas de asentamientos multicéntricos y no polarizados, que faciliten la cohesión social y funcional del espacio europeo. Las actividades relacionadas con el conocimiento y la investigación y su aplicación pueden contribuir a alcanzar estos objetivos.

En España, la actividad científica se sustenta básicamente en las instituciones públicas, entre las que la Universidad y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas constituyen la parte fundamental (COTEC, 2004). Los objetivos y medios para llevar a cabo la investigación se enmarcan en Planes Nacionales de I+D+i. Elevar el nivel internacional de la investigación y del conocimiento figura entre los objetivos estratégicos nacionales (por ejemplo, en la reciente Ley de Economía Sostenible –BOE de 5 de marzo de 2011– y en la nueva Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación), aunque España ocupa una posición media entre los países de la UE en materia de inversiones públicas y ocupaciones en este sector¹.

.....
¹ La inversión pública en investigación y desarrollo alcanzó el 0,74% del Producto Interior Bruto (PIB) de los países de la UE-27. Las disparidades entre países son considerables: el valor máximo corresponde a Finlandia, con el 1,13% de su PIB dedicado a investigación y desarrollo; España tiene el valor promedio: 0,74%. Estas actividades ocupan al 1,57% del total de los empleados de la UE-27. De nuevo Finlandia tiene la mayor proporción de trabajadores de los países de la UE en estas actividades, con 3,19% de los empleados; en España este valor se sitúa por encima de la media europea con el 1,63%. (EUROSTAT (2011a). *Science, technology and innovation in Europe*. Luxemburgo, Comisión Europea, EUROSTAT).

Tabla 2. Resumen de los contenidos de los principales planes de la Comunidad Autónoma de Aragón en relación con el desarrollo del conocimiento.

II Plan Autonómico de investigación, desarrollo y transferencia de conocimientos	
Objetivos	Acciones
<ol style="list-style-type: none"> 1. Fomentar la ciencia y la transferencia de tecnología 2. Articular un sistema racional y sostenible de desarrollo científico y tecnológico 3. Avanzar en la innovación y desarrollo tecnológico para aumentar la productividad 4. Mejorar la calidad de vida 5. Aplicar la tecnología para la defensa y conservación del medio natural 6. Ahorrar energía y minimizar la producción de residuos 7. Conservar, defender y promocionar el patrimonio cultural de Aragón 8. Desarrollar alternativas de ocio y potenciar el turismo aragonés 9. Crear y promover infraestructuras estables de investigación para consolidar una estructura de investigación de excelencia 10. Favorecer la formación, inserción y movilidad del personal investigador 	<p>RECURSOS HUMANOS: Mejora de la calidad y cantidad y apoyo al personal dedicado a la investigación, favoreciendo la promoción de la carrera investigadora</p> <p>APOYO A LA I+D: Favorecer económicamente el desarrollo de la investigación, el mantenimiento y consolidación de los grupos de investigación, y obtener la infraestructura necesaria para conseguir un elevado nivel científico y tecnológico</p> <p>APOYO A LA TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA E INNOVACIÓN: Fomentar la iniciación a la investigación en empresas, favorecer la incorporación de doctores al tejido empresarial, crear líneas de ayuda para la creación de empresas spin-off, promover actividades y servicios de centros de I+D+i, etc.</p> <p>DIFUSIÓN DE LA INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN: Potenciar la difusión de la investigación por vía electrónica, organizar acciones de difusión y formación de la ciencia, certámenes y premios de investigación, etc.</p>
II Plan Director para el desarrollo de la sociedad de la información en la comunidad autónoma de Aragón	
Objetivos estratégicos	Ejes de actuación
<ol style="list-style-type: none"> 1. Vertebrar el territorio desarrollando infraestructuras y servicios de Telecomunicaciones 2. Impulsar una Sociedad de la Información integradora 3. Potenciar el desarrollo de contenidos digitales y servicios audiovisuales interactivos 4. Favorecer la incorporación de las TIC en las empresas 5. Fortalecer el tejido empresarial TIC 6. Impulsar la administración electrónica 7. Mejorar el acceso, la calidad y eficacia de los servicios públicos a través de la incorporación de las TIC en áreas clave 	<ul style="list-style-type: none"> - Dotar de las infraestructuras necesarias para acceder a la Sociedad de la Información con niveles óptimos de calidad y servicio. - Incorporar las TIC en la vida diaria de todos los ciudadanos - Impulsar la presencia de Aragón en Internet, potenciar el desarrollo de contenidos digitales y fortalecer el desarrollo del sector audiovisual - Favorecer la incorporación de las nuevas tecnologías en las empresas aragonesas - Mejorar la competitividad de las empresas y la colaboración con los centros tecnológicos y de investigación de Aragón - Desarrollar servicios electrónicos de calidad - Aplicar las TIC para mejorar los servicios públicos en áreas estratégicas que influyen en el desarrollo económico y social de Aragón

Plan de Administración Electrónica	
Objetivos	Ejes estratégicos (líneas de trabajo, iniciativas)
<ul style="list-style-type: none">- (Definir)Un modelo actualizado de administración electrónica adaptado a las necesidades del Gobierno de Aragón.- El fomento de la cultura de cambio necesaria para avanzar hacia la Administración Electrónica e impulsar, por ende, el desarrollo de la Sociedad de la Información.- Un inventario de los proyectos de cada una de las áreas estratégicas que permitan transformar y modernizar la administración- La definición, adaptación o extensión de los proyectos identificados de tal manera que se creen infraestructuras destinadas a los Entes Locales	<ul style="list-style-type: none">- e-servicios (multicanalidad; servicios telemáticos y tramitación; e-inclusión; participación ciudadana)- e-gestión (herramientas de gestión interna, rediseño de servicios y procedimientos; interoperabilidad)- e-infraestructuras (dotación de infraestructuras; integración de servicios; estandarización)- e-gobernanza (organización; soporte jurídico; comunicación; formación; calidad)

I Plan Director de infraestructuras de telecomunicaciones de Aragón	
Objetivos	Acciones
<p>Vertebración de las redes públicas de telecomunicaciones existentes con las máximas garantías de capacidad (banda ancha), calidad de servicio e independencia de naturaleza (ciudadano, empresa o administración) y ubicación dentro del territorio aragonés</p>	<ul style="list-style-type: none">- Despliegue de una red de telecomunicaciones pública: Red de transporte multiservicio (red de fibra óptica)- Servicios de telecomunicaciones: Implantación de servicios de radio y televisión (radio digital y TDT), consolidación de una red autonómica de emergencias, servicio de acceso a la red del Gobierno de Aragón, y servicio de acceso a Internet en banda ancha para ciudadanos y empresas.- Infraestructuras de telecomunicaciones: Minimizar o compartir las inversiones en infraestructuras de telecomunicaciones.- Facilitar la presencia de Aragón en Internet: Creación de un punto neutro alrededor del cual se desarrollará una comunidad de conocimiento muy específico y muy avanzado que potenciará el desarrollo de los ISPs regionales, y creación de servicios de valor añadido para potenciales clientes públicos y privados.- Promoción de los instrumentos necesarios para el seguimiento del cumplimiento del Plan así como para la gestión de la infraestructura pública de telecomunicaciones

Fuentes: Gobierno de Aragón, 2005; Gobierno de Aragón, 2006; Gobierno de Aragón, 2009; Gobierno de Aragón, s/f. Elaboración propia.

Uno de los rasgos que caracterizan al modelo español de investigación e innovación se identifica con la creciente implicación de las Comunidades Autónomas en su definición y financiación, tanto en materia normativa como en el diseño y financiación de planes y equipos de investigación.

Los planes de los gobiernos de Aragón han abordado varias dimensiones relacionadas con la producción y difusión del conocimiento y con el uso de información digital en general. Los principales planes han sido los siguientes:

- *Plan Autonómico de Investigación, Desarrollo y Transferencia de Conocimientos* (II Plan, 2005-2008). Las conclusiones de la evaluación de este plan destacan que, a pesar del esfuerzo institucional (aproximadamente el 1% del PIB de la Comunidad Autónoma en 2008), no se alcanzan los objetivos previstos en la Ley de la Ciencia (1,5% del PIB) y menos aún los de la Estrategia de Lisboa (3% del PIB en 2010 (Martínez, Martínez *et al.*, 2008: 58).
- *II Plan Director para el desarrollo de la sociedad de la información en la comunidad autónoma de Aragón* (2009) contiene un conjunto de acciones encaminadas al desarrollo de creación y uso de contenidos digitales.
- *Plan de Administración Electrónica*, que se constituye “...como el eje fundamental, hoja de ruta, de la modernización de la Administración de la Comunidad Autónoma durante los próximos años y, en consecuencia, está integrado por la relación de iniciativas, proyectos técnicos, desarrollos normativos, así como el resto de actuaciones que se ha considerado necesario llevar a cabo en el horizonte temporal previsto” (Gobierno de Aragón, s/f: 4).
- *I Plan Director de Infraestructuras de Telecomunicaciones* para planificar el desarrollo de infraestructuras integrales de telecomunicación en todo el territorio aragonés que posibiliten el despliegue eficiente de todo tipo de redes y servicios digitales.

El Gobierno de Aragón ha dispuesto un marco institucional para impulsar las actividades de investigación e innovación en esta Comunidad Autónoma. Los planes se dedican tanto a la ordenación de los propios procesos de creación, gestión y transferencia del conocimiento como a otras materias muy relacionadas con éstos, tales como las infraestructuras de telecomunicaciones o acciones para potenciar el uso de la información y el conocimiento en general.

No obstante, la existencia de un contexto institucional adecuado es una condición previa y necesaria para el desarrollo de las actividades del conocimiento, aunque por sí sólo no constituye un requisito suficiente. Para alcanzar determinados niveles de calidad y diversidad en actividades de investigación e innovación se precisa, además, de inversiones públicas en grado acorde a los objetivos buscados. Pero incluso el incremento del gasto para crear conocimiento puede no producir los resultados esperados, pues es imprescindible que el sistema completo de creación de conocimiento funcione de forma eficiente, incluida la transferencia a las empresas y sociedad en general para que produzca valores y riqueza (Bessant y Venables, 2008).

Estos dos últimos aspectos (mayor financiación de las actividades de investigación e innovación y coordinación más eficiente del sistema de producción, gestión y uso del conocimiento) parecen los más débiles del marco institucional aragonés de la ciencia, la investigación y la innovación que, seguramente, deberán ser mejorados.

4. ZARAGOZA, CIUDAD DEL CONOCIMIENTO: MILLA DIGITAL

Determinados agentes sociales, económicos y políticos de Aragón, y en especial de la ciudad de Zaragoza y de su entorno, consideran desde hace más de una década que las actividades relacionadas con la creación, gestión y uso del conocimiento constituyen medios estratégicos para alcanzar objetivos de crecimiento económico y de la competitividad, de desarrollo y cohesión social, y de mejora ambiental y urbanística del espacio metropolitano de Zaragoza.

Esta idea ha tenido gran alcance, pues se ha plasmado de forma extensa y explícita en planes estratégicos y en instrumentos de planificación territorial y urbana encaminados a facilitar el desarrollo de actividades de investigación e innovación en Aragón y a promover a Zaragoza al rango de *ciudad del conocimiento*.

Más allá de la retórica propia de algunos documentos de planificación, la dinámica socioeconómica y espacial del área metropolitana de Zaragoza contiene un potencial elevado para que florezcan determinadas actividades de investigación, innovación y otras relacionadas con la creatividad y la gestión y transferencia del conocimiento. Los indicadores reunidos en la tabla 3 avalan esta afirmación.

En efecto, el espacio metropolitano de Zaragoza se ha configurado, en buena medida, por la influencia de factores que los estudios empíricos de ca-

sos de ciudades del conocimiento consideran esenciales para el éxito de las mismas, como la buena conexión espacial y relacional (mediante telecomunicaciones). Entre éstos figura en primer lugar la localización geográfica de Zaragoza en el centro del cuadrante noreste español, que propicia su función de nodo de las redes de transporte entre las ciudades españolas más pujantes (Madrid, Valencia, Barcelona y Bilbao) y facilita las conexiones terrestres con otras ciudades del suroeste de Francia (Toulouse, Pau y Burdeos). La creación de nueva infraestructura de transporte, en especial la línea de ferrocarril de alta velocidad Madrid-Barcelona, ha reforzado la centralidad y la accesibilidad de Zaragoza. Esta excelente conectividad espacial ha impulsado el desarrollo de las actividades logísticas, aglutinadas en la mayor plataforma logística de Europa (PLAZA).

Por otra parte, la estructura productiva de Zaragoza se caracteriza por el fuerte peso de la industria, en particular la metalúrgica. El sector industrial ha emprendido un proceso de diversificación en innovación tecnológica y de organización (como los clúster industriales) que lo convierte en una fuente importante para el desarrollo de actividades de investigación, innovación y transferencia del conocimiento (Larrodé y Muerza, 2011).

Una condición necesaria para la formación de ciudades del conocimiento la constituye la existencia de centros de investigación y universidades. El sistema aragonés de innovación está compuesto por diversos centros con funciones específicas para la creación de conocimiento, desarrollo tecnológico y transferencia de tecnología, y apoyo y promoción del conocimiento (Ebrópolis, s/f). La Universidad de Zaragoza es la pieza fundamental de la organización para la creación de conocimiento y para la formación avanzada, así como para la transferencia de tecnología; la universidad de Zaragoza ocupa un lugar adelantado entre las universidades españolas y una posición media a escala mundial. En general, se trata de un sistema de tamaño moderado pero con algunos centros de investigación muy destacados a escala mundial, especialmente los que pertenecen al área de química (Instituto de Nanociencia, Instituto de Ciencia de Materiales) que se han situado en las posiciones 51-75 del rango mundial de Shanghai durante el año 2010. Otro rasgo destacable de este sistema se encuentra en la escasa presencia de la iniciativa privada. El sistema de investigación aragonés necesita un mayor esfuerzo de financiación de la Comunidad Autónoma para alcanzar los valores medios españoles.

Tabla 3. Algunos indicadores relacionados con el desarrollo del conocimiento.

Propiedad/variable	España	Aragón	Ciudad de Zaragoza
Territorio y población			
Población ^{a, b} . Año 2010.	47.021.031	1.347.095	675.121
Densidad ^b	92,9	28,2	693,36
Superficie (en Km²) ^a	505.985,90	47.720,59	973,7
Estructura de la industria del conocimiento			
PIB (en millones de euros) (2010) ^b	1.062.591	32.657	24.811 ¹
PIB (per cápita en euros)	23.063	24.886	26.420 ¹
Gasto en actividades I+D (total) (en miles de euros) (2010) ^g	14.588 1,39 del su PIB	374 1,15 de su PIB	
Gasto en actividades I+D (euros/ habitante)	310	275	
Empresas pertenecientes al sector TIC	43.708	1.097	
Empresas con actividad I+D (2009) ^c	13.603	391	
Tasa de desempleo (año) (2010) ^a	4.632.400 (20,06%)	95.400 16,06%	17,6
Estructuras de la población			
Ocupados en (2009) ^a	Agricultura: 4,2% Industria: 14,7% Construcción: 10% Servicios: 71,1%	Agricultura: 6,2% Industria: 19,2% Construcción: 7,8% Servicios: 66,8%	Agricultura: 0,6% Industria: 9,7% Construcción: 7,3% Servicios: 72,4%
Población con título de licenciado o equivalente (2009) ^a (%)	23,4 %	24,2%	26,0%
Edad media de la población (años) (2010) ^f	41,1	43	42,5
Diversidad cultural			
Inmigrantes (de otras regiones españolas) ^a	1.169.460	25.935	
Inmigrantes extranjeros (% de la población total) ^a	12,2%	12,8%	13,1 %
Países de los que procede el 50% de los inmigrantes) ^{a, f}	Rumanía Marruecos Ecuador Reino Unido Colombia	Rumania Marruecos Ecuador Colombia Bulgaria	Rumanía Ecuador Marruecos Colombia China

Propiedad/variable	España	Aragón	Ciudad de Zaragoza
Conectividad			
% de viviendas con acceso a Internet ^a 2010 2011	59,1% 63, %	60,6% 63,6%	63% ^e
% viviendas con banda ancha ^a 2010 2011	57,4% 61,9%	58,3% 62,7%	58% ^e
Servicios electrónicos de la administración (e-gobierno)	Algunos servicios	Algunos servicios	Algunos servicios
Calidad de vida y del espacio urbano			
Accesibilidad (uso de transporte urbano sostenible)			119.278. 515 viajeros en autobús
Precio medio de la vivienda (m2).	1.825 euros/m ²	1.661 euros/m ²	2.055 euros m ²
Precio de los alquileres de vivienda (m ² /mes)			
Coste de la vida. IPC (octubre 2010-2011) ^a	3,1%	3,2%	
Indicadores de seguridad ciudadana (2010) ^f Delitos (por 1.000 habitantes)	5,6	4,9	
Calidad de vida (ranking internacional)			
Recursos, políticas y gobierno del el conocimiento			
Universidades y centros de investigación ^d	78 Universidades	3 Universidades	1Universidad de Zaragoza, (UZ); 1Universidad privada en Villanueva de Gállego (USJ); CSIC y otros centros de investigación públicos y privados
Estatus de la Univ. Pública de Zaragoza -Ranking web mundial (CINDOC) -Academic ranking world Univ. (Shangai)			nº 292 (15 de España) Rango 401-500
Profesores universitarios e investigadores ^{a, d, f}	125.169 PDI 17.045 Inv.	3.780 UZ 212 USJ 378 UNED	3.780 UZ 212 USJ

Propiedad/variable	España	Aragón	Ciudad de Zaragoza
Recursos, políticas y gobierno del el conocimiento			
Estudiantes de las universidades. Curso 2010-2011 ^{a,f}	1.556.377	29.860 UZ 1.203 USJ 5.938 UNED	29.860 UZ 1.203 USJ
Autoridades específicas para la organización institucional del conocimiento	Sí. Ministerio de Ciencia e Innovación; Ministerio de Educación; CSIC...	Sí. Departamento de Innovación y Nuevas tecnologías; Departamento de Educación, Universidad Cultura y Deporte)	Sí. Concejalía de Ciencia y Tecnología
Estrategias de desarrollo urbano para promover actividades del conocimiento	Sí. Planificación territorial y urbanística; planificación específica.	Planificación territorial y urbanística; planificación específica.	Sí. “Zaragoza ciudad del conocimiento” : Zaragoza conecta; Zaragoza digital; zaragoza abierta; Zaragoza en red

Fuente:

- a. INE.
- b. Instituto Aragonés de Estadística.
- c. La situación actual de la I-D-i española http://www.madridnetwork.org/Info/FISCAL/Mesa_redonda.pdf
- d. Gobierno de España. Ministerio de Educación. *Datos y cifras del Sistema Universitario Español. Curso 2010/2011* <http://www.educacion.gob.es/dctm/ministerio/educacion/universidades/estadisticas-informes/novedades/2011-datos-cifras-10-uv.pdf?documentId=0901e72b809384a4>
- e. Observatorio Aragonés de la Sociedad de la Información (OASI)
- f. Instituto Aragonés de Estadística
- g. Heraldo de Aragón, http://www.heraldo.es/noticias/la_inversion_aragonesa_por_debajo_media_nacional_167126_300.html

Finalmente, cabe referir también como factor decisivo en la creación de ciudades del conocimiento el avance de la sociedad en general en formación y uso de nuevas tecnologías. Aparte de la mejora de las infraestructuras de telecomunicaciones, se puede constatar el crecimiento del parque informático de los hogares y el creciente uso de los ordenadores. Los valores de acceso a Internet y conexión mediante banda ancha para el año 2011, según el INE, son muy similares en Aragón y en España en el primer caso, y un poco más elevados en Aragón en el segundo. En la ciudad de Zaragoza estas cifras son sensiblemente diferentes y no comparables con las de España, al proceder los datos de otra fuente que usa una metodología de estudio distinta (Observatorio Aragonés de la Sociedad de la Información, OASI), pero si se comparan con las de Aragón proporcionadas por OASI se observa que en Zaragoza hay

un mayor porcentaje de hogares con conexión a Internet (3,2 puntos más) y mayor penetración de banda ancha (2,9 puntos más), por lo que, muy probablemente, los valores de Zaragoza sean superiores a los de España (Tabla 3).

4.1. El conocimiento en la planificación estratégica, territorial y urbana

La Asociación para el Desarrollo Estratégico de Zaragoza y su Entorno (Ebrópolis) aprobó en 1998 *el Plan Estratégico de Zaragoza y su Entorno*, en el que se proponían diversas acciones organizadas en tres líneas estratégicas asociadas a cada uno de los elementos básicos del plan: el territorio, las actividades y las personas. Las agrupadas en la línea estratégica 3: “Potenciación del atractivo de Zaragoza como entorno empresarial idóneo con criterios de innovación, calidad total y de sostenibilidad medioambiental”, pueden considerarse como el germen de *Milla Digital*. En la actualización del plan anterior, aprobada en 2006, se recoge explícitamente el apoyo al proyecto *Milla Digital*.

En el *Marco Estratégico. Zaragoza 2020*, se reitera el valor clave de la investigación, la innovación la creatividad y el conocimiento en la configuración socio-económica, ambiental y territorial de Zaragoza. Esta nueva propuesta se sustenta en una “*Visión de Zaragoza en 2020 como espacio equilibrado con su entorno apoyándose en unos valores propios fundamentados en la creatividad, atraktividad y conectividad articulándose en una serie de ejes estratégicos en el que se contempla Zaragoza como: ciudad de los Ciudadanos, Ciudad de alianzas, Ciudad Innovadora, Ciudad-Territorio y Ciudad-Global, Ciudad Sostenible, Ciudad Comunicativa*” (Ebrópolis, 2011: 5).

El eje de actuación 3 “Zaragoza, ciudad innovadora” del *Marco Estratégico. Zaragoza 2020* se centra específicamente en contenidos con la generación y transferencia de conocimiento y la innovación, la mejora de la formación del aprendizaje innovador apropiados para el despliegue de la creatividad y del encuentro entre emprendedores e investigadores; en otros ejes se recogen también actuaciones vinculadas al conocimiento, lo que refuerza el valor estratégico y transversal de éste.

Los planes de ordenación territorial y urbana son también instrumentos estratégicos para impulsar la configuración de Zaragoza como ciudad del conocimiento. Las Directrices Generales de Ordenación del Territorio para Aragón (ley 7/1998, de 16 de julio, BOA de 29 de julio de 1998) contienen principios y estrategias para definir el modelo territorial de Aragón, así como directrices referidas al espacio de la ciudad de Zaragoza y su entorno, que afectan directamente al desarrollo de las actividades del conocimiento en la misma.

Entre los principios que inspiran el modelo territorial y que tienen una incidencia directa en las actividades del conocimiento figuran: las premisas para definir la red de infraestructuras viarias; la potenciación del aeropuerto de Zaragoza; el impulso a la innovación y al desarrollo tecnológico de las pequeñas y medianas empresas en cuanto instrumentos eficaces y flexibles para la difusión del desarrollo económico; el apoyo a la Universidad en su función de mejora de la formación de la población, desarrollo y promoción de la cultura y tecnología, para que se incardine en el contexto socioeconómico-territorial de la región aragonesa y propiciar, de esta forma, la descentralización de sus instalaciones y la desconcentración de sus actividades y así coadyuvar a la ordenación y vertebración del territorio; la protección del patrimonio cultural, coordinada con el urbanismo (cascos históricos) y con la protección ambiental (parques culturales), considerado como fuente de riqueza y empleo, que es necesario preservar para generaciones venideras.

Las Directrices Generales incluyen también varias estrategias para formar un modelo territorial de la comunidad autónoma más equilibrado y mejor articulado, en el que las redes de transportes y comunicaciones internas y con las comunidades y ciudades vecinas adquieren un valor trascendental. En esta misma línea se pretende reforzar la función de Zaragoza como centro de gravedad del istmo pirenaico. Asimismo, se considera que la ordenación del entorno metropolitano de Zaragoza tiene alcance estratégico.

El plan General de Ordenación Urbana (2001), que recoge orientaciones de la planificación estratégica, prefigura a Zaragoza como una ciudad sostenible, integradora e integrada tanto en la dimensión social como en la económica y funcional, contenida en su crecimiento espacial, con un modelo territorial equilibrado y de gran calidad, innovadora y atractiva.

Todos los objetivos contemplados en el Plan General han sido identificados como factores concurrentes y necesarios para el nacimiento y consolidación de ciudades del conocimiento. Entre aquéllos cabe destacar la búsqueda de una inserción sólida de Zaragoza en la red europea de ciudades, el incremento de la cohesión social, la articulación de un modo más coherente la ciudad con su entorno regional y metropolitano y la mejora de la calidad del espacio urbano.

La Memoria Expositiva del Plan General recoge, en el capítulo 5 “Modelo de transformación”, cinco operaciones estratégicas interrelacionadas de esencial relevancia para transformar la actual estructura urbana de Zaragoza y llevar a la práctica el modelo urbano previsto en el Plan; son las siguientes (Ayuntamiento de Zaragoza, 2002: 63-64):

- La nueva estación intermodal y los suelos ferroviarios de la avenida de Navarra, basada en la llegada de la línea de alta velocidad a Zaragoza y la consiguiente reordenación ferroviaria.
- Área del Portillo y su entorno, basada en la desaparición de la actual estación.
- Las riberas del Ebro.
- El plan integral del centro histórico.
- La plataforma logística, operación que se remite a un proyecto de la Diputación General de Aragón a través de los convenios que se establezcan al respecto.

Todas estas actuaciones están en marcha, en fases de ejecución más o menos avanzadas o ya concluidas, como la nueva estación intermodal Zaragoza-Delicias o la plataforma logística. Tal vez el proyecto *Milla Digital* es el que se halla más lejos de su finalización respecto de lo proyectado.

4.2. La formación del proyecto *Milla Digital*

La gestación del proyecto *Milla Digital*² ha seguido varias etapas desde su concepción inicial hasta su plasmación en forma de proyecto y se ha caracterizado por la colaboración entre instituciones autonómicas y locales, organizaciones sociales, empresas y sindicatos en un proceso que ha ocupado casi una década.

El primer *Plan Estratégico de Zaragoza y su Entorno* (1998) planteaban la creación de un espacio urbano específico para acoger instalaciones dedicadas a la creación de conocimiento y uso de nuevas tecnologías. La *Mesa de Nuevas Tecnologías y Sociedad del Conocimiento* recomendaba “*Promover la creación de una Ciudad del conocimiento en los nuevos espacios multifuncionales urbanos creados por la estación del AVE y de la antigua estación del Portillo, favoreciendo el desarrollo de centros tecnológicos con especial atención al fomento del sector de los contenidos y de la producción audiovisual*” (Ayuntamiento de Zaragoza, 2007: 10). Esta recomendación fue respaldada por las Cortes de Aragón mediante una proposición no de ley aprobada por la Comisión de Economía y presupuesto (17 de febrero de 2003). En el mismo sentido, la propuesta obtuvo el aval de algunas organizaciones empresariales (Confederación de Empresarios de Zaragoza –CEZ- y CEPYME Zaragoza) y sindicales (CC.OO. y UGT) y fue incorporada en el “Programa de acciones para el desarrollo económico y social de Zaragoza 2005-2007”.

.....
² Agradecemos a los responsables y técnicos municipales la información que nos han facilitado y el tiempo que nos han dedicado en las entrevistas que hemos mantenido con ellos.

Asimismo, la actualización del “*Plan Estratégico de Zaragoza y su Entorno*” consigna el apoyo explícito al proyecto *Milla Digital* en el marco de las acciones para potenciar empresas con alto valor añadido, en especial en sectores emergentes como el de las nuevas tecnologías. Entre otras figuras las encaminadas a divulgar el proyecto a la opinión pública y a atraer inversiones y empresas del sector de la investigación e innovación y de las tecnologías de la información y la comunicación (Ebrópolis, 2006: 50).

Como se ha indicado, el vigente Plan General (2001) contempla como una de las operaciones estratégicas la reordenación de los terrenos ferroviarios del área Delicias-Almozara y del Portillo y su entorno, sobre los que se desarrollará *Milla Digital*.

Figura 1. *Milla Digital*: la estación Zaragoza-Delicias (izquierda) y los edificios del Centro de Arte y Tecnología (derecha) desde el *paseo del agua*.



Fotografía: Severino Escolano, septiembre de 2011.

En 2002 fue firmado el “Convenio entre la Diputación General de Aragón, el Ministerio de Fomento y el Ayuntamiento de Zaragoza para el desarrollo de las obras derivadas de la transformación de la red ferroviaria de Zaragoza” (BOE 124, de 24 de mayo de 2002), que contiene los acuerdos de cooperación entre las tres instituciones en materia de ordenación ferroviaria para la ciudad. En dicho convenio se fija la participación económica de cada institución en el capital social de la sociedad que se cree (en el plazo de dos meses), establecida en: el 25% correspondiente a la Diputación General de Aragón,

el 50% al Grupo Fomento (RENFE y Gestor de Infraestructuras Ferroviarias –GIF–) y 25% al Ayuntamiento de Zaragoza. En el marco de este convenio se constituyó la sociedad “Zaragoza Alta Velocidad (ZAV)”³ encargada de la coordinación de las actuaciones de remodelación del sistema ferroviario de Zaragoza y su entorno metropolitano.

El planeamiento urbanístico de las zonas del proyecto *Milla Digital* fue aprobado por el Ayuntamiento de Zaragoza, mediante reforma del Plan General, en diciembre de 2005 (área del Portillo, G19/1) y en octubre de 2006 (área Delicias-Almozara, G44/2). En 2007 se redactaron los proyectos de urbanización, cuyas primeras fases se iniciaron en 2008 y actualmente se hallan concluidas.

4.3. El proyecto *Milla Digital*: localización estructura espacial y contenidos

Milla Digital constituye la iniciativa estratégica más importante promovida por el Ayuntamiento de Zaragoza para elevar a la ciudad a la categoría de *ciudad del conocimiento*, es decir, para diversificar la economía urbana con nuevas actividades relacionadas con el conocimiento. El proyecto es, al mismo tiempo, una operación de reconversión de los usos ferroviarios de los suelos situados en torno a la nueva estación intermodal Zaragoza-Delicias y a la antigua estación de ferrocarril El Portillo.

Como otras experiencias de ciudades del conocimiento, la actuación *Milla Digital* aprovecha suelos en desuso (generalmente industriales), bien ubicados respecto al conjunto del espacio urbano, para proyectar una nueva pieza urbana compuesta por viviendas, equipamientos y actividades de innovación, investigación y relacionadas con las nuevas tecnologías de la información y comunicación, todo integrado en un entorno de gran calidad urbanística y ambiental.

El Plan Director de *Milla Digital* asigna al proyecto tres objetivos estratégicos: a) apoyar la innovación tecnológica española, b) impulsar la difusión social de nuevas tecnologías; c) reforzar el protagonismo de la ciudad. El mismo Plan Director describe la expresión espacial de estos objetivos del siguiente modo: “Será un nuevo barrio en el que todos los elementos del tejido urbano –viviendas, lugares para trabajar y equipamientos públicos y privados– estarán

.....
³ La deuda de la Sociedad Zaragoza-alta Velocidad (ZAV) asciende a 485 millones de euros. El actual gobierno de Aragón ha manifestado su intención de vender sus participaciones en esta sociedad. Todo ello puede comprometer la viabilidad de ZAV. (Heraldo.es, 29 de noviembre de 2011 (http://www.heraldo.es/noticias/las_103_empresas_publicas_pasaran_por_liquidaciones_fusiones_ventas_167013_300.html)).

concebidos para facilitar la vida a sus ciudadanos, favorecer las actividades intensivas en conocimiento, las empresas innovadoras y los servicios públicos más eficientes, a partir de un diseño urbanístico de alta calidad y unas avanzadas infraestructuras de comunicaciones” (Ayuntamiento de Zaragoza, 2007: 8).

En la concepción y diseño del proyecto han participado expertos de la Universidad de Zaragoza, del Massachusetts Institute of Technology (MIT) y Fraunhofer Gesellschaft, así como miembros de un comité internacional que asesora al Ayuntamiento de Zaragoza en asuntos de innovación digital urbana, compuesto por prestigiosos especialistas en la materia. Los resultados se han sintetizado en una publicación (Frenchman y Mitchel, 2006).

4.3.1. Localización, estructura y usos del suelo

La localización de *Milla Digital* cumple uno de los requisitos básicos para el buen funcionamiento de esta clase de espacios, como es el poseer buena accesibilidad a todas las escalas. En efecto, a escala interurbana la conexión con otras grandes ciudades se establece a través de la red de autopistas, autovías y carreteras nacionales que en algunos casos llegan hasta el propio recinto de *Milla Digital* (AP-68; autovía de Logroño) o en otros se alcanzan de forma relativamente cómoda por el “tercer cinturón” (Z-30) que atraviesa *Milla Digital* (autovía de Valencia, autovía de Madrid). Pero, sin duda, es la estación Intermodal Zaragoza-Delicias, con parada de los trenes de alta velocidad de la línea Madrid-Barcelona, la que confiere un valor estratégico a la conectividad de *Milla Digital*; el edificio alberga también la estación terminal de las líneas de autobuses interurbanos.

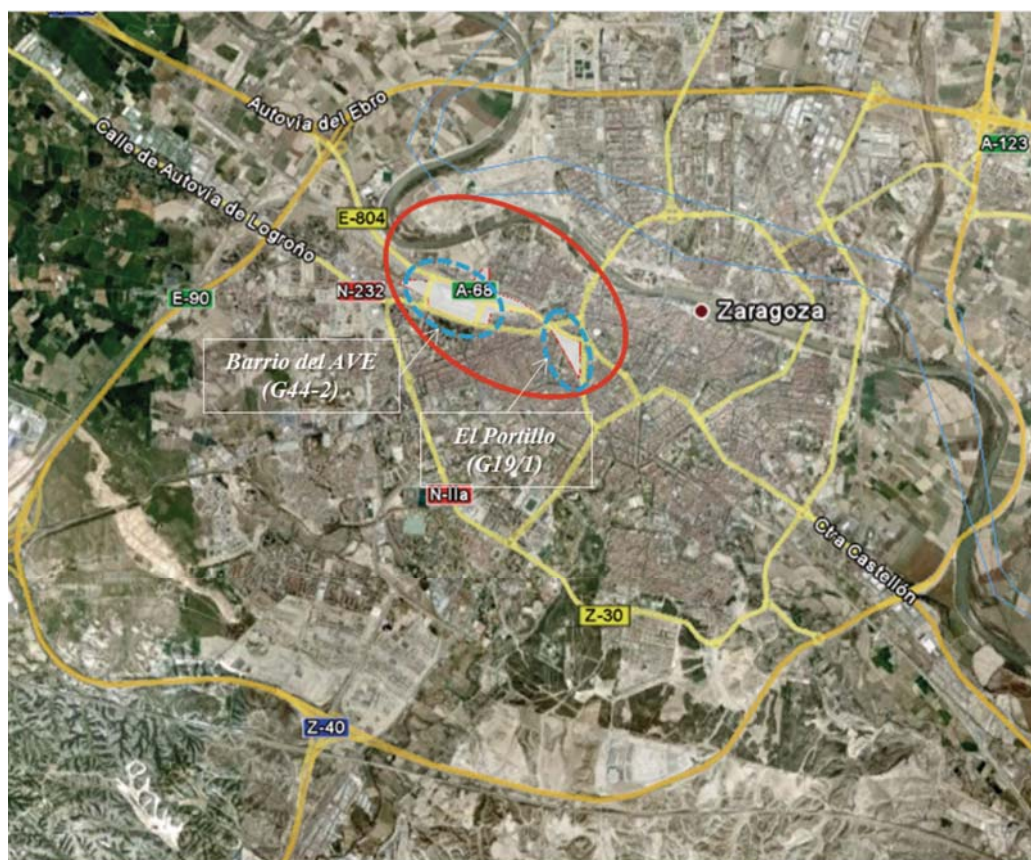
A escala de la ciudad de Zaragoza, los terrenos de *Milla Digital* ocupan una franja que se extiende al sur del río Ebro y cercana al mismo en dirección sur-sureste a norte-noroeste, desde el pericentro hasta la periferia compacta. Esta cuña está razonablemente bien conectada por arterias principales al centro urbano y a otros centros de actividad muy relacionados, al menos potencialmente, con *Milla Digital*, como el campus *Plaza San Francisco*, el campus *Río Ebro* y el campus *Plaza Basilio Paraíso* (todos de la Universidad de Zaragoza), la Feria de Zaragoza, el aeropuerto de Zaragoza y la Plataforma logística PLAZA (Figura 2).

Por el contrario, la forma del área marcadamente lineal⁴ y con moderados desniveles topográficos asociados al escalonamiento de las terrazas fluviales

⁴ La longitud máxima, medida en línea recta entre los puntos más alejados del espacio *Milla Digital*, es de 3.300 m aproximadamente. La anchura máxima, medida en línea recta y perpendicular al eje anterior, es de 600 m aproximadamente.

y varias rupturas originadas por las vías de comunicación y los grandes equipamientos, como la propia estación intermodal, pueden dificultar, *a priori*, la fluidez de los desplazamientos internos, especialmente los peatonales. La configuración resultante toma la forma de una banda que se estrangula en la plaza de la Ciudadanía, en el cruce de la avenida de Madrid (N-238) con la autopista AP-68, y se descompone en dos cuasi triángulos cuya continuidad espacial es dudosa (figuras 2 y 3).

Figura 2. Localización de Milla Digital en el espacio urbano de la ciudad de Zaragoza.



Fuente: Google Maps, noviembre, 2011.

El esquema básico de organización del espacio *Milla Digital* destaca la presencia de varios elementos estructurantes, en especial las vías de comunicación (carreteras y ferrocarril), la estación intermodal Zaragoza-Delicias, la ubicación

de los suelos del área El Portillo y la conexión con el espacio Expo-2008 (Figura 3). La búsqueda de la integración espacial y funcional ha sido uno de los principios rectores del plan de ordenación del espacio *Milla Digital*.

Figura 3. Espacios *Milla Digital*.



Fuente: Frenchman, D. y Mitchel, W. J. (eds.), (2006): Zaragoza, Milla Digital... p. 25.

Por una parte, al tiempo que se han definido los trazados e instalaciones de las redes de transporte a larga distancia –carreteras y ferrocarril– se ha querido asegurar la continuidad espacial de los dos barrios entre los que se despliega *Milla Digital*, el de Las Delicias al sur y el de La Almozara al norte, cosidos por la prolongación de la calle Rioja y de la calle José Casanova.

Por otra, se ha proyectado una mezcla de usos de suelo que garantice cierta autonomía y complejidad internas y, al mismo tiempo, facilite la complementariedad funcional con los equipamientos, servicios y actividades de la población circundantes de *Milla Digital* (Tabla 4). En este sentido, los residentes, los trabajadores y las propias organizaciones establecidas en *Milla Digital* pueden acceder, en un radio entre 700 y 1.000 m, a la sede de instituciones públicas como Las Cortes de Aragón, a los equipamientos del espacio Expo-2008 (palacio de congresos y exposiciones, hoteles, restaurantes y la “ciudad de la Justicia” formada por los juzgados y oficinas de la administración de justicia que entrará en funcionamiento a mediados de 2012), a instalaciones de ocio del parque metropolitano del agua o a la amplia oferta comercial del barrio de Las Delicias. A la inversa, la población

y organizaciones del entorno y de toda la ciudad podrán disponer de los servicios de nuevas empresas especializadas en investigación, innovación y nuevas tecnologías, utilizar equipamientos públicos y privados, y disfrutar de espacios públicos de *nueva generación*, de gran calidad urbanística y ambiental y dotados de modernas instalaciones digitales.

Tabla 4. Usos del suelo de *Milla Digital*.

Usos	Área G44-2 (Barrio del AVE)	Área G-19/1 (El Portillo)	Total Milla Digital	22@ Barcelona (realizado hasta 2009)
Zonas verdes y espacios públicos (m ²)	249.419	44.992	294.411	(Suelo, m ²) 119.720
Equipamientos (edificabilidad)	182.273	29.799	212.072	(Suelo m ²) 136.837
Viviendas (número) superficie parcelas m ²	(3.396) 150.138	(220) 22.000	(3.616)	(3.000)
Usos terciarios (oficinas, comercio, hoteles)	215.660	28.000	243.660	

Fuentes: Ayuntamiento de Zaragoza (2005): *Modificación 12 del Plan General de Ordenación Urbana G-19/1 El Portillo*; Ayuntamiento de Zaragoza (s/f): *Modificación 17 del Plan General de Ordenación urbana G44/2 Delicias*; ayuntamiento de Zaragoza (2007). *Milla digital. Un espacio...* p. 32. <http://www.22barcelona.com/content/view/385/740/lang,es/>.

La superficie total de *Milla Digital*, 107 ha, es comparable a la de otros proyectos como el 22@ *Barcelona* con 198 ha (Ajuntament de Barcelona, 2008: 26). Sin embargo, *Milla Digital* carece de la unidad espacial y morfológica que caracteriza la ordenación de las 115 manzanas del ensanche de Barcelona que componen el distrito 22@. Por otro lado, la forma y disposición de los elementos estructurantes de *Milla Digital* ha podido condicionar la segregación de los usos del suelo, cuya diversidad se originará, en todo caso, por yuxtaposición de usos más que por la integración orgánica de los mismos (Figura 4).

4.3.2. Equipamiento y contenidos de “Milla Digital”

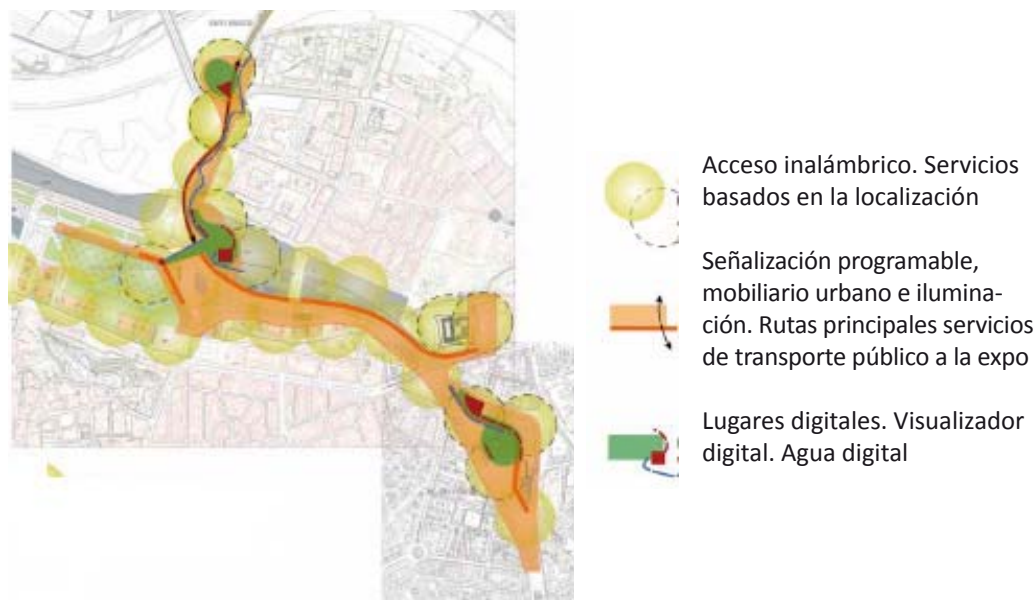
La búsqueda de la calidad total –en el diseño, en los materiales, en la funcionalidad, etc.– y la omnipresencia de lo digital son constantes que han presidido la concepción del proyecto *Milla Digital*, acordes con los objetivos del mismo que consisten en crear un “ecosistema a la medida de las empresas del conocimiento” (Ayuntamiento de Zaragoza, 2007: 17), eficiente y sostenible, capaz de atraer inversiones y personas relacionadas con actividades de investigación, innovación y creatividad.

Los contenidos y características técnicas del proyecto se hallan ampliamente descritos en diversos documentos (Ayuntamiento de Zaragoza, 2005; Frenchman y Mitchel, 2006; Ayuntamiento de Zaragoza, 2007; Ayuntamiento de Zaragoza, ¿2006?) por lo que aquí nos limitaremos a exponer algunos aspectos relevantes en relación con los objetivos de *Milla Digital*.

Una idea central que guía la ordenación, el diseño y las especificaciones técnicas de los componentes de *Milla Digital*, se concreta en que las viviendas, locales, equipamientos y servicios y espacios públicos deben conformar una matriz integrada en cuanto a su funcionalidad y en disposición espacial. La vertebración funcional del sistema se lleva a cabo a través de potentes infraestructuras de telecomunicaciones digitales que conectan todos los centros de actividad en una densa red: viviendas, locales oficinas e instalaciones de las empresas, servicios públicos (alumbrado, semáforos), elementos digitales de los espacios públicos y dispositivos móviles de los usuarios (Figura 5).

En este sentido, los edificios y todos los espacios públicos y privados destinados a acoger actividades han de estar equipados con sistemas técnicos que garanticen la conectividad digital por banda ancha, su elevada eficiencia energética y funcional así como su elevada confortabilidad, tanto para habitarlos, como para trabajar, relacionarse o llevar a cabo actividades de ocio en estos lugares.

La articulación espacial interna y con el entorno se organiza mediante una red de espacios públicos y edificios simbólicos, entre los que tiene especial relevancia las zonas verdes, que conectan además con otros corredores verdes y parques de la ciudad. La configuración espacial y el diseño de estos espacios persiguen, entre otras finalidades, incentivar la realización de desplazamientos a pie y facilitar las relaciones sociales y el ocio en espacios urbanos de gran calidad, marcados por la presencia de lo digital: pantallas, toldos digitales, pavimentos con memoria, quioscos digitales, etc. (Figura 6).

Figura 5. Espacios digitales.

Fuente: Frenchman y Mitchel, 2006:25.

Un rasgo consustancial a las ciudades del conocimiento se define por la presencia de un complejo y dinámico entramado de relación entre personas de diferentes perfiles profesionales, instituciones y empresas. El conjunto de *Milla Digital* está concebido para promover y facilitar la formación de redes de relaciones de todo tipo entre personas y organizaciones. Además, esta noción se ha reforzado con la dotación de equipamientos específicos destinados a albergar y catalizar iniciativas innovadoras en investigación y al de apoyo y difusión de las mismas. La idea se ha sustanciado en la creación del “Centro de Arte y Tecnología” (CAT) y de la “Mediateca-Centro de Demostración”, que, junto con los tres espacios públicos digitales conforman el “Campus Milla Digital”.

En suma, el proyecto *Milla Digital* se presenta como un nuevo espacio urbano diversificado en sus usos, equipado con infraestructuras telemáticas avanzadas, con un diseño urbano novedoso, bien imbricado en el tejido urbano de Zaragoza, y bien comunicado a escala nacional e internacional, atractivo para la localización de personas y organizaciones relacionadas con la economía del conocimiento y especialmente apto para el uso de las tecnologías de la información y comunicación en los espacios públicos.

Figura 6. Localización de los principales elementos de *Milla Digital*.



Fuente: http://www.milladigital.org/espanol/02_donde.php (consultada: 7 de diciembre de 2011).

- | | |
|---|---|
| 0. Centro de Incubación Empresarial | 13. Paseo del agua |
| 1. Centro de Arte y Tecnología (CAT) | 14. Centro de salud |
| 2. Digital Water Pavilion | 15. Viviendas y oficinas |
| 3. Teatro del agua | 16. Torre de oficinas y comercio |
| 4. Pasarela peatonal | 17. Museo de la Milla Digital |
| 5. Estación de Delicias (AVE, cercanías, autobuses) | 18. Estación del Portillo (cercanías) |
| 6. Edificio de viviendas y oficinas Trevoli | 19. Hoteles (Hiberus, Trip Zaragoza, Husa Puerta de Zaragoza) |
| 7. Torre de pisos y oficinas | 20. Palacio de Congresos de Aragón |
| 8. Edificio de oficinas Zaragoza-Bicentenario (ZAB) | 21. Puente del Tercer Milenio |
| 9. Viviendas | 22. Pabellón puente |
| 10. Caixaforum | 23. Telecabina |
| 11. Viviendas y comercio | 24. Equipamiento público |
| 12. Centro médico de especialidades (CME) | 25. Oficinas |

5. CONSIDERACIONES FINALES

De acuerdo con lo expuesto, las consideraciones acerca de *Milla Digital* han de referirse al propio proyecto y al conjunto de circunstancias que se han coadyuvado para que a principios de 2012, cuando ya debería ser una realidad casi plena; sólo se halla finalizada la urbanización, el Pabellón Digital del Agua (ya construido para la Expo-2008), y el edificio Cero Emisiones, en el que se ha instalado el centro de incubación empresarial *Milla Digital*; están en construcción el Centro de Arte y Tecnología y el centro cultural Caixaforum.

Las valoraciones que siguen se enmarcan en el modelo descrito de ciudades del conocimiento, entendidas como espacios urbanos específicos que aglutinan actividades de la economía del conocimiento. En primer lugar, debe subrayarse que la idea de *Milla Digital* es muy oportuna en cuanto a su objetivo de proporcionar un espacio apropiado para el desarrollo de actividades creativas, de investigación e innovación en la ciudad de Zaragoza. Esta finalidad se traduce en la creación de un área urbana con infraestructuras y dotaciones digitales avanzadas, con espacios privados y públicos muy bien diseñados, con instalaciones confortables para el trabajo, el ocio y las relaciones sociales, sin rupturas con el resto del tejido urbano y, en fin, bien comunicada a todas las escalas y por todos los medios.

Por otra parte, Zaragoza y su entorno metropolitano reúnen, *a priori*, condiciones clave para el despegue y consolidación de un espacio como *Milla Digital*: las conexiones con las grandes ciudades españolas y otras del suroeste de Francia son excelentes, las estructuras sociales y económicas no son muy diferentes a las de otras ciudades del conocimiento (seguridad ciudadana, nivel de formación y diversidad de la población, calidad del espacio urbano, importancia de la industria) e incluso los valores de Zaragoza son más elevados en algunos indicadores (dotación de espacios verdes, de carriles para bicicletas, tiempo medio de los desplazamientos, etc), el sistema de investigación aragonés es razonablemente avanzado y muy destacado en algunas especialidades y la Universidad de Zaragoza se encuentra en el primer cuartil de las universidades españolas por su tamaño y volumen y calidad de su investigación.

Habida cuenta de lo afirmado, la oportunidad de la idea y las circunstancias favorables para su materialización, cabe interrogarse por las razones que han impedido que *Milla Digital* haya cuajado hasta ahora. Es muy probable que las causas formen un entramado compuesto por factores inherentes al propio proyecto y otros externos al mismo, seguramente, imprevistos.

Entre los primeros cabría señalar que la coordinación con las instituciones autonómicas y locales y con las organizaciones de todo tipo ha sido deficiente. Aunque el proyecto sea una iniciativa del Ayuntamiento de Zaragoza, la participación de las instituciones autonómicas es imprescindible, en especial las encargadas del desarrollo y la gestión de la investigación, es decir, los departamentos correspondientes del gobierno de Aragón, la Universidad de Zaragoza y otros organismos públicos y empresas. También es indispensable la colaboración de las organizaciones sociales y empresariales y de las empresas relacionadas con la economía del conocimiento. Parece una buena estrategia que los clúster de empresas innovadoras se impulsen antes y al mismo tiempo que se desarrolla el proyecto *Milla Digital* y no se espere a su formación después o como consecuencia de *Milla Digital*. Los esfuerzos llevados a cabo para lograr una fuerte integración espacial y relacional de las instituciones, los centros de investigación y la sociedad local han sido insuficientes: este tipo de entornos fuertemente cohesionados, que favorecen la innovación y la creatividad, constituyen el activo más importante para el desarrollo social y económico de Zaragoza, tanto o más que disponer de un espacio urbano específico para que se ubiquen empresas y personas relacionados con estos sectores.

También se pueden incluir en este grupo otros motivos relacionados con la concepción y diseño del proyecto, como la difícil articulación espacial de los usos del suelo debida, en parte, a la forma estrecha y alargada del recinto de *Milla Digital*, la zonificación y separación de los usos del suelo contrarias a la mezcla de usos, uno de los principios rectores del proyecto, o la decoración excesiva de los espacios públicos.

El contexto socioeconómico de *Milla Digital*, en particular la crisis aguda del sector de la construcción, ha dificultado en gran medida el desarrollo del proyecto por cuanto en éste se destina también suelo para la construcción de más de 3.500 viviendas, de las que no se ha construido ninguna. De este modo se ha cortado una importante fuente de ingresos para financiar el proyecto.

Finalmente, nos parece pertinente reafirmar la validez y oportunidad de la idea de *Milla Digital* como proyecto estratégico para Zaragoza y su entorno, pero la solución proyectada presenta, en algunos aspectos como su tamaño, disposición general o el tratamiento de algunos espacios públicos, un sesgo propio de los grandes proyectos urbanos que en el pasado reciente se han utilizado como táctica eficaz para urbanizar, meramente, grandes porciones de suelo.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y OTRAS FUENTES

- ACS, Z. J. (ed.) (2006): *The growth of cities*. Cheltenham, Edward Elgar.
- AJUNTAMENT DE BARCELONA (2008): *22a Barcelona, el distrito de la innovación*. Barcelona, Ajuntament de Barcelona: 54. Disponible en http://www.22barcelona.com/documentacio/22bcn_1T2010_cast.pdf
- ARBONIES, A. y M. MOSO (2002): "Basque Country: The Knowledge Cluster". *Journal of Knowledge Management*, 6(6), 347-355.
- AYDALOT, J. (1986): "Trajectoires technologiques et milieux innovateurs" en AYDALOT, J., *Milieux innovateurs in Europe*. París, GREMI: 347-361.
- AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (2006): *Plan estratégico de Cultura de Barcelona. Nuevos acentos 2006*. Barcelona. Ayuntamiento de Barcelona.
- AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA (2002): *Memoria Expositiva. Plan General de Ordenación Urbana*. Zaragoza: 1991. <http://www.zaragoza.es/ciudad/urbanismo/planeamiento/pgouz/memoria.htm>
- AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA (2005): *Modificación del Plan General de Ordenación Urbana 12, El Portillo, G19/1. Memoria, estudio económico, normas de gestión*. Zaragoza. Ayuntamiento de Zaragoza. 95 p.
- AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA (¿2006?): *Modificación del Plan General de Ordenación Urbana 17, El Portillo, G-44/2. Memoria de ordenación*. Zaragoza. Ayuntamiento de Zaragoza. 108 p.
- AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA (2007): *Milla digital. Un espacio urbano de creatividad e innovación en Zaragoza*. Zaragoza. Concejalía de Ciencia y Tecnología del Ayuntamiento de Zaragoza, Concejalía de Ciencia y Tecnología del Ayuntamiento de Zaragoza. 50 p.
- AZÚA, J. (2006): "Bilbao. From the Guggenheim to the knowledge City" en CARRILLO, F. J., *Knowledge Cities: approaches, experiences and Perspectives*. Boston, Elsevier Butterworth-Heinemann, 97-112.
- BAKIS, H. (2001): "Understanding geocyberspace. A major task for geographers and planners in the next decade". *NETCOM*, 15(1-2), 9-16.
- BATTAGLIA, A. y TEMBLAY, D. G. (2011): "22@ an the Innovation District in Barcelona and Montreal: a process of clustering development between urban regeneration and economic competitiveness". *Urban Studies Research*, vol. 2011: 29.
- BESSANT, J. y VENABLES, T. (eds.) (2008): *Creating Wealth from Knowledge. Meeting the Innovation Challenge*. Cheltenham. Edward Elgar Publishing.

- CAIRNCROSS, F. (2001): *The death of distance 2.0 : how the communications revolution will change our lives*. London. Texere.
- CARAGLIU, A., DEL BO, C. y NIJKAMP, P. (2009): *Smart Cities in Europe*. Amsterdam. VU University Amsterdam, Faculty of Economics, Business Administration and Econometrics.
- CARRILLO, F. J. (2004a): "Capital cities: a taxonomy of capital accounts for knowledge cities". *Journal of Knoeledge Management*, 8(5), 28-46.
- CARRILLO, F. J. (2004b): *A note on Knowledge-based Development*. Monterrey, México. Centro de Sistemas de Conocimiento, Tecnológico y The World Capital Institute. 5 p.
- CARRILLO, F. J., ED. (2006): *Knowledge Cities: Approaches, experiences and perspectives*. Knowledge Cities. Boston. Elsevier Butterworth-Heinemann.
- CASTELLS, M. (2000): *La era de la información. La sociedad red*. Madrid. Alianza Editorial.
- CLAYTON, N. y MORRIS, K. (2010): *Recession, Recovery and Medium-Sized Cities*. London. 40 p. Disponible en <http://www.theworkfoundation.com/>.
- COATS, D. (2005): *An agenda for work: The Work Foundation's challenge to policy makers*. London, The Work Foundation, 57 p. (Provocation Series Volume 1 Number 2). Disponible en http://www.theworkfoundation.com/assets/docs/publications/73_Agenda_for_work.pdf
- COATS, D. y LEKHI, R. (2008): "Good Work": *Job Quality in a Changing Economy*. London. The Work Foundation. Disponible en <http://www.theworkfoundation.com/>
- COMISIÓN EUROPEA (2010): *Comunicación de la Comisión. Europa 2020. Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. Bruselas. Comisión Europea. Comisión Europea. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:ES:PDF>
- COOKE, P., ASHEIM, B., BOSCHMA, R., ET AL. (eds.) (2011): *Handbook of Regional Innovation and Growth*. Cheltenham. Edward Elgar Publishing.
- COTEC (2004): *El sistema español de innovación. Situación en 2004*. Madrid. Fundación COTEC para la Innovación Tecnológica. 276 p.
- DAVID, P. A. y FORAY, D. (2002): "An Introduction to the Economy of the Knowledge Society". *International Social Science Journal*, nº 171: 9-23.
- DICKEN, P. (1986): *Global Shift: Industrial change in a Turbulent World*. Londres y Nueva York. Harper and Row.
- DRUCKER, P. F. (1969): *The age of discontinuity: guidelines to our changing society*. Londres. Heinemann.

- DVIR, R. (2004): "Innovation Engines for Knowledge Cities: An Innovation Ecology Perspective". *Journal of Knowledge Management*, 8(5): 16-27.
- DVIR, R. (2005): "Knowledge City, Seen as a Collage of Human Knowledge Moments" en CARRILLO, F. J., *Knowledge Cities: Approaches, experiences, and perspectives*. Boston, Elsevier Butterworth-Heinemann, 245-272.
- DVIR, R., PASHER, E. y DVIR, A. (2004): *Designing Knowledge Environments: Eleven Streams of Research Leading to Knowledge anytime anywhere*.
- EBRÓPOLIS (2006): *Plan Estratégico de Zaragoza y su entorno*. Zaragoza. Ebrópolis. Disponible en <http://www.ebropolis.es/web/arbol/interior.asp?idArbol=21&idNodo=59>
- EBRÓPOLIS (2011): *Marco Estratégico. Zaragoza 2020*. Zaragoza. Ebrópolis. Disponible en <http://www.ebropolis.es/files/File/Marco%20Estrategia%202020.pdf>
- EBRÓPOLIS (s/f): *Sistema aragonés de innovación*. Zaragoza. Ebrópolis, Grupo de Trabajo I+D+I Disponible en http://www.ebropolis.es/files/File/Plan%20Estrategico/idi_Ebropolis.pdf
- EGARZAKIS, K., METAXIOTIS, K. y PSARRAS, J. (2004): "Towards knowledge cities: conceptual analysis and success stories". *Journal of Knowledge Management*, 8(5), 5-15.
- EUROSTAT (2011a): *Science, technology and innovation in Europe*. Luxemburgo. Comisión Europea, EUROSTAT.
- EUROSTAT (2011b): "Statistical themes". Disponible en http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Statistical_themes
- FLORIDA, R. (2002): *The rise of the Creative Class*. Nueva York. Basic books.
- FLORIDA, R., MELLANDER, C. y STOLARICK, K. (2008): "Inside the black box of regional developmente-human capital, the creative class and tolerance". *Journal of Economic Geography*, 8(5), 615-649.
- FRENCHMAN, D. y MITCHEL, W. J. (eds.) (2006): *Zaragoza, Milla Digital. Un nuevo espacio público para el siglo XXI*. Zaragoza. MIT School of Architecture and Planning. city Design and Development / Urban Studies and Planning Smart cities / Media laboratory, Ayuntamiento de Zaragoza.
- FRIEDMANN, T. (2005): *The World is Flat: A Brief History of the Twentieth Century*. Londres. Penguin.
- GIFFINGER, R., FERTNER, C., KRAMAR, H., ET AL. (2007): *Smart cities. Ranking of European medium-sized cities*. Viena. Disponible en <http://www.smart-cities.eu/>

- GLAZER, L. y GRIMES, D. (2009): *Michigan's Transition to a Knowledge-Based Economy: Second annual Progress Report*. Michigan Future. Disponible en <http://www.michiganfuture.org/Reports/progress%20report%2009.pdf>
- GOBIERNO DE ARAGÓN (2005): *II Plan autonómico de investigación, desarrollo y transferencia de conocimientos*. Zaragoza. 80 p.
- GOBIERNO DE ARAGÓN (2006): *I Plan director de infraestructuras de telecomunicaciones de Aragón*. Zaragoza. Gobierno de Aragón. 43 p.
- GOBIERNO DE ARAGÓN (2009): *II Plan director para el desarrollo de la sociedad de la información en la comunidad autónoma de Aragón*. Zaragoza, Gobierno de Aragón: 116.
- GOBIERNO DE ARAGÓN (s/f): *Plan de Administración Electrónica del Gobierno de Aragón*. D. d. Presidencia. Zaragoza, Gobierno de Aragón.
- INE (2011): "Investigación y desarrollo tecnológico. Estadística sobre actividades de I+D." Disponible en <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft14/p057&file=inebase&L=0>
- JONES, A., WILLIAMS, L., LEE, N., ET AL. (2006): *Ideopolis: Knowledge City-Regions*. London, The Work Foundation.
- KOMNINOS, N. (2008): *Intelligent Cities and Globalisation of Innovation Networks*. New York, Routledge.
- KORRES, G. M. (2009): *Technical change and economic growth: Inside the knowledge based Economy 2008*. Londres. Averbury Press.
- KORRES, G. M., TSOBANOGLOU, G. O. y KOKKINO, A. (2011): *Innovation Geography and Regional Growth in European Union*. London. Sage Open. 11 p. Disponible en <http://sgo.sagepub.com/content/early/2011/06/15/2158244011413142>
- KRÄTKE, S. (2007): "Metropilisation of the european Economic Territory as a consequence of Increasing Specialisation of Urban Agglomerations in the Knowledge Economy". *European Planning Studies*, 15(1): 1-27.
- LARRODÉ, E. y MUERZA, M. V. (2011): "Diversificación industrial y tecnológica en Aragón. Potencial tecnológico de las organizaciones como motor de la diversificación". *Economía Aragonesa*, (45): 57-70.
- LEAMER, E. A. (2007): "A Flat World, A Level Playing Field, A Small World After All, or None of the Above?". *Journal of Economic Literature*, 45(1): 83-126.
- LOPES, I., MARTINS, M., y NUNS, M. (2005): "Towards the Knowledge Economy: the Technological Innovation and Education Impact on the Value Creation Process". *The Electronic Journal of Knowledge Management* 3, 129-138.

- MALECKI, E. y MORISET, B. (2008): *The digital economy bussiness orgnization production processes and regional development*. Abingdon. Routledge.
- MANITO, F. (2006): *Cultura y estrategia de ciudad. La centralidad del sector cultural en la agenda local*. Barcelona. Centro iberoamericano de desarrollo estratégico urbano. CIDEU.
- MANSELL, R. y WEHN, U. (1998): *Knowledge societies: information technology for sustainable development*. New York. United Nations Commission on Science and Technology for Development/ Oxford University Press.
- MARTIN, R. y SIMMIE, J. (2008): "The theoretical bases of urban competitiveness: Does proximity matter?". *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 3(33): 333-351.
- MARTÍNEZ, A., MARTINEZ, P. y GAVÍN, E. (2008): *Evaluación del II Plan Autonómico de Investigación, Desarrollo y Transferencia del Conocimiento de Aragón (II PAID)*. Zaragoza. Gobierno de Aragón. 67 p. Disponible en http://w.aragon.es/estaticos/ImportFiles/24/docs/Areas/Investiga/PlanAutInves/EVALUACION_II_PLAN_AUTONOMICO_INVESTG_DESARROLLO_ARAGON.pdf
- MITCHELL, W. J. (1995): *City of bits : space, place, and the infobahn*. Cambridge. Mass, London, MIT.
- MORGAN, K. (2004): "The exaggerated death of geography: learning, proximity and territorial innovation systems". *Journal of Economic Geography*, 4: 3-21.
- MORRIS, K. (2010): *Flat or Spiky: The changing location of the British knowledge economy*. London, The Work Foundation. 48 p.
- MOSS, M. (1998): "Technology and Cities". *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*, 3(3): 107-127.
- O'BRIEN, R. (1991): *Global Financial Integration: The End of Geography*. London. Pinter.
- OECD (s/f): *The measurement of scientific and tecnological activities. Proposed guidelines for collecting and interpreting technological innovation data*. OECD, Comisión Europea, EUROSTAT.
- PARADISO, M. (2003): *Geography of the information society: a new culture of hybrid spaces? The cultural turn in Geography*. Gorizia Campus, Edizioni Università di Trieste.
- POTTS, J. (2011): *Creative Industries and Economic Evolution*. Cheltenham. Edward Elgar Publisihing.
- POWELL, W. W. y SNELLMANN, K. (2004): "The Knowledge Economy". *Annual Review of sociology*, 30.

- PUISSANT, S. y LACOUR, C. (2011): "Mid-sized French cities and their niche competitiveness". *Cities*, 28: 433-443.
- RODRIGUEZ, M. J., (ed.) (2009): *Europe, Globalization and the Lisbon Agenda*. Cheltenham. Edward Elgar Publishing.
- SCOTT, A. J. (1997): "The cultural economy of cities". *International Journal of Urban and Regional Research*, 21(2): 323-339.
- SEMIR, V. D. (2007): "Science & the City. A metropolitan strategy to promote scientific culture at local level" en CLAESSENS, M. (ed.), *Communicating European Research 2005*, Springer, 129-134.
- STEHR, N. (1994): *Knowledge Societies: The Transformation of Labour, Property and Knowledge in Contemporary society*. Londres. Sage.
- UNESCO (2005): *Towards Knowledge Societies*. Paris. UNESCO.
- VARGA, A. (ed.) (2009): *Universities, Knowledge Transfer and Regional Development. Geography, Entrepreneurship and Policy*. Cheltenham.
- YIGITCANLAR, T. (2009): "Spatial restructuring of cities in the age of knowledge economy: insights from Australian cities" en *2nd Knowledge Cities Summit*. Shenzhen, China, QUT Digital Repository.
- YIGITCANLAR, T., O'CONNOR, K. y WESTERMAN, C. (2008): "The making of knowledge cities: Melbourne's knowledge-based urban development experience". *Cities*, 25(2): 63-72.
- YIGITCANLAR, T., VELIBEYOGLU, K. y MARTÍNEZ-FERNÁNDEZ, C. (2008): "Rising knowledge cities: the role of urban knowledge precincts". *Journal of Knowledge Management*, 12(5): 8-20.

**DE LAS TRANSFORMACIONES ECONÓMICAS
A LA REESTRUCTURACIÓN
DEL SISTEMA URBANO**

LOS ESQUEMAS DE MOVIMIENTOS RESIDENCIA-TRABAJO EN EL ÁREA METROPOLITANA DE ASTURIAS Y EN EL BILBAO METROPOLITANO DURANTE LA ETAPA AUTONÓMICA (1986-2001)*

Joseba Juaristi Linacero
Universidad del País Vasco (UPV/EHU)
joseba.juaristi@ehu.es

Palabras clave: Movimientos residencia-trabajo, estructura jerárquica metropolitana, Asturias, Bilbao.

1. INTRODUCCIÓN

En este artículo se analizan las estructuras jerárquicas de dos áreas metropolitanas a través del estudio de los patrones de movimientos residencia-trabajo. El énfasis del estudio no es la movilidad en sí misma, sino los tipos de estructuras urbanas que revelan estos movimientos, así como los cambios que se producen en las mismas a lo largo de un período caracterizado por importantes transformaciones económicas y sociales.

Mediante este análisis pretendemos conocer qué consecuencias han tenido sobre las jerarquías intra-metropolitanas dos tipos de cambios que han afectado sustancialmente a la organización de los espacios metropolitanos. En primer lugar, la reorganización de los espacios productivos (fabriles, de servicios, de consumo, etc.) como consecuencia del cambio de modelo económico, que conlleva el cierre de grandes empresas industriales, de explotaciones mineras y la reorganización de espacios ferroviarios y portuarios; en

.....
* Este texto se enmarca en el proyecto de investigación **Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2012). Dinámicas, procesos y políticas**, financiado por el Plan Nacional de Investigación I+D+i del Ministerio de Economía y Competitividad para el período 2010-2013 (Código: CSO 2009-11261-(Subprograma GEOG)).

segundo lugar, el fenómeno de la expansión residencial, ligado tanto a factores del mercado inmobiliario como a la movilidad creciente de la población, factores interrelacionados con la flexibilización de los mercados de trabajo, la feminización del empleo, la difusión del automóvil privado y la creación de infraestructuras de transporte metropolitanas.

Se trata, pues, tanto de un estudio sectorial que pretende establecer diferentes tipologías de estructuras jerárquicas metropolitanas a través del análisis de patrones de movimientos como obtener conclusiones a partir de la comparación de dos áreas metropolitanas diferentes. Por un lado, el Bilbao Metropolitano (BM), un área urbana definida por un tejido continuo y compacto, organizada de acuerdo con un esquema monocéntrico dominado por el municipio de Bilbao; por otro lado, el Área Metropolitana de Asturias (AMA), formada por varias ciudades medias relativamente próximas y cuyo estatus metropolitano se alcanza por la creciente interacción de movimientos residencia-trabajo entre estas ciudades, especialmente desde la crisis industrial de finales de los años setenta y comienzos de los años ochenta.

Desde el punto de vista de la organización jerárquica de las áreas metropolitanas, estamos ante dos modelos claramente diferenciados. El BM se forma históricamente a partir de una ciudad portuaria que crece a lo largo de un eje fluvial desde una etapa mercantil, en la que exporta lana y trigo de Castilla. Una segunda etapa la constituye la fase industrial del hierro y el acero en la que las fábricas se emplazan en las superficies planas de las orillas de la ría y se crea, en el apogeo de esta actividad, un puerto exterior. La fase más reciente de la etapa industrial registró el crecimiento de plantas industriales aguas arriba de Bilbao, así como la expansión del tráfico marítimo con la creación del Superpuerto. A lo largo de esta evolución la ciudad de Bilbao concentra las funciones administrativas y financieras dominando desde el punto de vista funcional y de los servicios a diferentes subáreas bien caracterizadas: la Margen Izquierda (siderúrgica, de construcción naval), dentro de la cual se enclava el distrito minero de Somorrostro; la Margen Derecha, cuyo carácter residencial se inició desde la segunda mitad del siglo XIX en el municipio de Getxo; y el Bajo Nervión, con industrias más diversificadas. Finalmente, el Txoriherri –a veces identificado con el Valle de Asua– considerado inicialmente como un entorno rural que abastecía de algunos productos agrícolas a Bilbao, y posteriormente como área de expansión y localización de infraestructuras metropolitanas (aeropuerto), así como de periferia mixta que comienza a destacar como zona de actividades económicas de carácter postindustrial.

El modelo del AMA responde a una evolución histórica diferente, ya que se trata de ciudades que han ido creciendo de manera autónoma y ligadas a distintos tipos de bases económicas pero que por razones de proximidad han llegado a confluir dentro de una organización espacial de carácter metropolitano. Oviedo representa la capitalidad político-administrativa, mientras que Gijón ha representado la función portuaria, además de compartir con la capital la tradición de una vida urbana intensa y la concentración de funciones culturales y financieras, añadiendo además el carácter balneario que ha distinguido a algunas ciudades norteañas. Por otro lado, Avilés, a pesar de la antigüedad de su poblamiento, se identifica con la industria siderúrgica que impulsa el crecimiento de la ciudad en la década de 1960, creando alrededor de esta ciudad y de su ría un espacio de relaciones de carácter metropolitano con municipios que gravitan en torno a la ciudad: Castrillón, Corvera, Gozón, Illas, contiguos a la misma, además de otros municipios próximos como Soto del Barco, Muros de Nalón y Pravia. Finalmente, también forman parte del Área Metropolitana de Asturias las dos cuencas mineras del Caudal (cuyo centro principal es Mieres, contiguo a Oviedo) y la del Nalón (con centro en Langreo, igualmente contiguo a la capital).

Una de las semejanzas entre las dos áreas metropolitanas es la división en subáreas bien caracterizadas, lo que hace muy difícil en estos casos la utilización de la división espacial en “coronas metropolitanas” como elemento de comparación. El concepto de coronas responde más bien a una concepción monocéntrica del espacio metropolitano y al factor accesibilidad como factor explicativo de las diferencias.

No obstante, a pesar de las semejanzas aparentes en ciertos rasgos históricos o en la configuración interna de los espacios metropolitanos, debemos tener en cuenta ciertas diferencias de escala. Según el Atlas Estadístico del Ministerio de Vivienda del año 2006, el BM y el AMA son respectivamente la quinta y la séptima áreas urbanas de España por el rango en población. Pero la extensión superficial de las mismas es muy diferente, ya que, según esa misma fuente, el AMA tiene una superficie de 1.462,91 kms², mientras que el BM tiene 504,01 kms². Este hecho, junto con la división municipal manejada, hace que el estudio de la movilidad residencia-trabajo entre municipios pueda verse afectada por fenómenos de escala. Así, estamos considerando para el BM un total de treinta y cinco municipios, mientras que en el AMA solo consideramos dieciocho, según la división del Atlas Estadístico citado (Ministerio de Vivienda, 2006). Es evidente que debido a una mayor extensión superficial la fricción de la distancia afecta más a los movimientos residencia-trabajo en Asturias. Pero también hay

que matizar que el concepto de “movilidad intermunicipal”¹ está afectado por una mayor fragmentación administrativa del Bilbao Metropolitano.

Otra diferencia entre estos espacios metropolitanos, que queda evidenciada por el estudio de los patrones de movimientos, es el carácter jerárquico de las relaciones de movilidad. No es posible asignar calificativos simples tales como “monocéntrica” o “policéntrica” a la organización interna de estos espacios, sin matizar el grado de jerarquización que existe en cada uno de ellos. La jerarquía demográfica del Bilbao Metropolitano, que muestra unas relaciones rango-tamaño de primacía de Bilbao en todo el contexto, se traduce igualmente en una dominación funcional de esta ciudad. En el caso del AMA, la distribución binaria rango-tamaño de la población no corresponde con la jerarquía funcional, cuyo primer puesto corresponde a Oviedo, que además ejerce un papel decisivo como nudo central de ese espacio metropolitano.

La separación física de los subcentros en Asturias hace más visible su identificación como tales, mientras que en el BM se hace más difícil discernir las centralidades por debajo del nivel de Bilbao, debido a los valores semejantes de los pesos demográficos de algunos municipios. No obstante, el estudio de los patrones de movilidad permite identificar algunos subcentros que organizan espacios internos, los cuales, a pesar de los cambios en las actividades económicas y en la localización residencial, presentan rasgos de cierta permanencia en el tiempo.

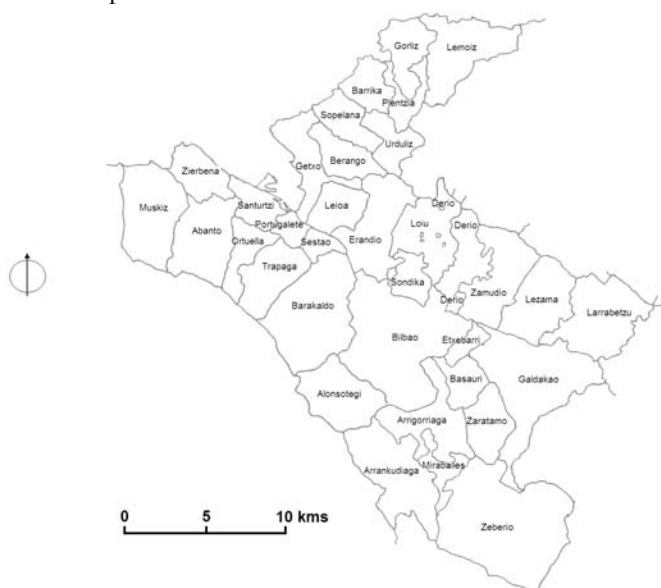
En este artículo trataremos, en primer lugar, de la estructura demográfico-espacial y de los patrones de crecimiento demográfico recientes, en relación con la redistribución de la población y las actividades económicas y su consideración de cara a los flujos de movimientos residencia-trabajo. En segundo lugar, describiremos los patrones de flujos dentro del período 1986 a 2001, de acuerdo con la descomposición jerárquica de las matrices de movimientos. En tercer lugar, nos detendremos a analizar las relaciones recíprocas entre los principales centros y subcentros de cada área metropolitana, comparando las tendencias existentes de una manera dinámica. Finalmente, extraeremos algunas conclusiones sobre los procesos de transformación de las estructuras jerárquicas metropolitanas aquí consideradas, vistas a través de los movimientos domicilio-trabajo.

.....
¹ Como ejemplo, puede considerarse que muchos movimientos intermunicipales en el BM pueden realizarse a pie. Así, un recorrido a pie de apenas 20 minutos entre el barrio de Peñota, en Santurtzi hasta el barrio de Lamiako, en Leioa, supone atravesar el territorio de cuatro municipios, mientras que en Asturias, debido al mayor tamaño medio de la superficie de los municipios, es casi impensable atravesar cuatro municipios en un movimiento habitual peatonal. Por decirlo de otra manera, hay una mayor visibilidad (estadística) de movimientos a corta distancia en el BM que en el AMA.

2. EL CRECIMIENTO URBANO Y LA ESTRUCTURA DEMOGRÁFICO-ESPACIAL

En este apartado vamos a comparar el crecimiento demográfico reciente de las áreas metropolitanas aquí estudiadas para tratar de discernir las semejanzas y las diferencias en las dinámicas de redistribución de la población y en los patrones de crecimiento. Como unidades espaciales, hemos considerado aquí el conjunto del Bilbao Metropolitano formado por treinta y cinco municipios y para el Área metropolitana de Asturias el total de veintidós municipios nombrados en las DROTA (Principado de Asturias, 2010). Ambas unidades están representadas en las figuras 1 y 2 respectivamente. Existe una pequeña diferencia entre la delimitación de las DROTA (Directrices de Ordenación del Territorio de Asturias) y la empleada por el Atlas del Ministerio de Vivienda (2006), consistente en que las Directrices asturianas consideran cuatro municipios más². Esta diferencia no es esencial, ya que no aparecen movimientos residencia-trabajo entre los municipios “añadidos” por encima del umbral mínimo escogido en este estudio. No obstante, es importante considerar la dinámica demográfica de estos municipios en relación con Avilés y con Gijón, respectivamente.

Figura 1. Municipios del Bilbao Metropolitano. Diputación Foral de Bizkaia. Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano.



Fuente: Diputación Foral de Bizkaia. Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano.

² Los municipios de Muros de Nalón, Soto del Barco, y Pravia, próximos a Avilés, y el municipio de Villaviciosa, contiguo a Gijón.

De acuerdo con los modelos de evolución metropolitana estudiados por Nel.lo (2006), las áreas metropolitanas aquí analizadas presentan algunas peculiaridades que conviene destacar. En primer lugar, la incidencia de la crisis industrial de comienzos de los años 1980, que repercute en algunos municipios industriales, cuya dinámica sigue siendo negativa a finales de la década de 2010. Este factor tiene algunas semejanzas en ambas áreas metropolitanas. En segundo lugar, se trata de áreas metropolitanas, en las cuales la inmigración no ha jugado ningún papel destacable en el crecimiento metropolitano en comparación con otras áreas metropolitanas más grandes como Madrid o Barcelona, en las cuales, y a juicio del autor citado, la inmigración sería un factor de crecimiento de las ciudades centrales de las áreas metropolitanas.

Figura 2. Municipios del AMA según las DROTA (Principado de Asturias, 2010).



Fuente: Directrices de Ordenación del Territorio de Asturias (Principado de Asturias, 2010).

Por otro lado, la dinámica de estas áreas metropolitanas ha sido diferente en dos aspectos. Respecto al contexto territorial regional, el AMA ha experimentado una tendencia a la concentración, mientras que el BM ha experimentado una tendencia hacia la dispersión, perdiendo peso relativo en el territorio provincial³. El otro aspecto ha sido el crecimiento de las ciu-

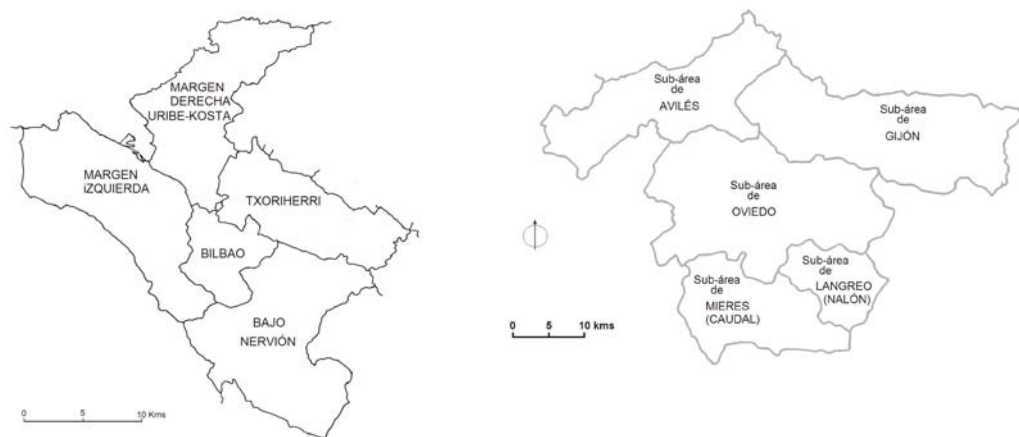
³ El territorio del AMA suponía un 74% de la población asturiana en el año 1981, y un 80% en 2010. Por otra parte el BM concentraba un 81% de la población provincial en 1981, porcentaje que registra un 79% en 2010.

dades centrales: así, mientras en el AMA Oviedo y Gijón han experimentado un importante crecimiento, en el BM la villa de Bilbao ha mostrado una tendencia de estancamiento, experimentando una leve recuperación en la última década (2001-2010).

Con el fin de resumir estas tendencias, hemos recogido en las tablas 1 y 2 las cifras de población correspondientes a las subáreas de cada una de las áreas metropolitanas. Como hemos señalado anteriormente, estas subáreas tienen rasgos funcionales, demográficos y de evolución histórica, que subrayan su identidad y son frecuentemente utilizadas en este tipo de estudios. Los mapas 3 y 4 recogen estas divisiones espaciales.

En cuanto a las cifras absolutas, el crecimiento del AMA es muy superior al del BM, en el cual el saldo positivo de dos subáreas, Margen Derecha y Txoriherri, es más bien modesto. Por otro lado, hay que considerar que las pérdidas de población en las dos cuencas mineras son casi equivalentes a las pérdidas del conjunto de la Margen Izquierda en Vizcaya, cuyo volumen demográfico es mucho más del doble que la suma de ambas cuencas.

Figuras 3 y 4. Subáreas del Bilbao Metropolitano y del Área Metropolitana de Asturias.



Fuente (Figura 3): Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano.

Fuente (Figura 4): Elaboración propia.

Tabla 1. Población de las subáreas del Bilbao Metropolitano.

Subáreas	1996	2001	2006	2010	Saldo 2010-1996
Bilbao	358.875	349.972	351.179	353.187	-5.688
Margen Izquierda	279.299	265.266	262.773	265.535	-13.764
Margen Derecha Uribe Kosta	157.473	162.495	167.397	169.835	12.362
Bajo Nervión	102.322	100.337	100.284	101.470	-852
Txoriherri	16.573	17.699	19.090	20.058	3.485
Total BM	914.542	895.769	900.723	910.085	-4.457

Fuente: INE. Elaboración Propia.

Tabla 2. Población de las subáreas del Área Metropolitana de Asturias.

Subáreas	1996	2001	2006	2010	Saldo 2010-1996
Avilés	153.835	149.331	149.259	149.962	-3.873
Gijón	289.379	290.934	299.771	303.038	13.659
Oviedo	264.246	267.981	284.603	298.277	34.031
Caudal	59.114	55.276	52.966	50.785	-8.329
Nalón	72.726	65.978	65.506	63.946	-8.780
Total AMA	839.300	829.500	852.105	866.008	26.708

Fuente: INE. Elaboración propia.

Tablas 3 y 4. Tendencias de crecimiento en las subáreas del Bilbao Metropolitano y del Área Metropolitana de Asturias entre 1996 y 2010.

SUBÁREA	96-01	01-06	06-10	SALDO 96-10
BILBAO	—	+	+	—
MARGEN IZDA.	—	—	+	—
MARGEN D. U-K	+	+	+	+
TXORIHERRI	+	+	+	+
BAJO NERVIÓN	—	—	+	—
TOTAL B.M.	—	+	+	—

SUBÁREA	96-01	01-06	06-10	SALDO 96-10
AVILÉS	—	—	+	—
GIJÓN	+	+	+	+
OVIEDO	+	+	+	+
CAUDAL	—	—	—	—
NALÓN	—	—	—	—
TOTAL AMA	—	+	+	+

Fuente: INE. Elaboración Propia.

Para establecer una comparación de la evolución por períodos hemos recogido en las tablas 3 y 4 los signos de las tendencias para las tres etapas intercensales consideradas aquí.

En el caso del BM las tendencias positivas se dan en dos subáreas de características específicas: la Margen Derecha Uribe-Kosta, de carácter residencial tradicional, y el Txoriherri, un área de expansión de nuevas actividades económicas de carácter post-fordista; mientras que en Asturias las tendencias positivas son las de las dos mayores ciudades. El Bajo Nervión y la Margen Izquierda presentan dinámicas muy semejantes a la de la subárea de Avilés. Finalmente, las dos cuencas mineras asturianas se caracterizan por una dinámica negativa constante en todo el período.

Estas tendencias nos indican que se están produciendo cambios en el carácter residencial y laboral de los municipios metropolitanos y que, sin duda, esos cambios afectarán de alguna manera a los flujos de movimientos residencia-trabajo, tanto desde el punto de vista cuantitativo (intensidad de los mismos), como en aspectos cualitativos: surgimiento de subcentros, de estructuras jerárquicas, en la medida en que cobran importancia nuevos destinos laborales en lugares en los que se establecen las nuevas actividades económicas, o se refuerzan centralidades ya existentes.

3. EL ESTUDIO DE LOS PATRONES DE MOVILIDAD

3.1 Una consideración sobre las fuentes

A la hora de comparar las dos realidades metropolitanas hemos escogido las fechas utilizadas en los análisis más recientes, en particular en el realizado sobre Asturias Central por Rodríguez, Menéndez y Blanco (2009), que incluyen algunas conclusiones de otro trabajo anterior de Blanco y Carrero de Roa (2001). En dicho estudio se seleccionan los datos de movilidad de los padrones de 1986 y 1996, además del Censo de 2001, recogiendo como más significativos los movimientos residencia-trabajo entre municipios que incluyeran más de 500 personas, además de tener en cuenta los de menor cuantía pero solo entre municipios contiguos. En otro trabajo que realizamos sobre el área metropolitana de Bilbao (Juaristi, 2011) consideramos todos los movimientos entre los municipios del Gran Bilbao, además de otros externos, utilizando los datos de una encuesta de 1980, además de los datos de movilidad de los padrones de 1986⁴ y 1996 y de los censos de 1991 y 2001.

.....
⁴ Las cifras del padrón de 1986 son incompletas para la Comunidad Autónoma del País Vasco, pues no recogen los movimientos con origen en Bilbao. Las que empleamos aquí, relativas a esa fecha, se han reconstruido basándonos en el crecimiento medio de la movilidad, con relación a los datos más próximos del año 1991. Creemos que esta reconstrucción parcial de las cifras no afecta a las conclusiones a que llegamos aquí.

Teniendo en cuenta los datos comunes a ambos estudios, analizamos todos los movimientos residencia-trabajo de los municipios del Área Metropolitana de Asturias y del Bilbao Metropolitano superiores a 500 personas, para las fechas de 1986, 1996 y 2001. Con posterioridad a 2001 no se han explotado por las agencias estadísticas autonómicas (Sadei y Eustat, respectivamente) los datos de movilidad procedentes del padrón de 2006 y parece ser que el Censo de 2011 tampoco los va a tener en cuenta. Las delimitaciones espaciales no son muy relevantes aquí, ya que hemos incluido en este estudio los movimientos que superan las 500 personas hacia y desde ámbitos exteriores a las áreas metropolitanas aquí consideradas, ya sean movimientos provinciales o extraprovinciales.

3.2 El incremento de la movilidad y la interacción residencia-trabajo entre los municipios

El primer dato a examinar es la evolución cuantitativa de las cifras de los movimientos que tienen como destino un municipio distinto al de residencia, especialmente las cifras totales a escala de área metropolitana. La etapa de las dos décadas finales del siglo XX ha registrado un incremento notable de la movilidad. Hay algunos autores que consideran que el cambio cuantitativo en la movilidad ha supuesto también un cambio cualitativo en las estructuras jerárquicas de las metrópolis, basándose en el supuesto de que el aumento de áreas de actividad económica en la periferia de las ciudades, junto con la suburbanización residencial, tiene que llevar necesariamente a un aumento de los flujos de movilidad periferia-periferia (en ambas direcciones), frente a los movimientos centro-periferia y periferia-centro. Esta idea está apoyada también por los modelos de evolución de las densidades residenciales urbanas en las ciudades occidentales, según los cuales, la expansión espacial horizontal del CBD conlleva una disminución de la función residencial en el centro de la ciudad, y las áreas de mayor densidad que originariamente coincidían con el centro urbano se van desplazando hasta formar un anillo a cierta distancia del CBD.

Esta idea, que estuvo en auge en el comienzo del milenio (Nel.lo, 2000), conviene revisarla, teniendo en cuenta los diferentes tamaños demográficos y del espacio urbano de las metrópolis y las distintas estructuras mostradas por la configuración topológica de centros y subcentros. Se puede argumentar que la tendencia señalada se ha potenciado, ya que muchos puestos de trabajo correspondientes a actividades económicas propias del CBD se están localizando en la periferia de las metrópolis (campus de servicios de estudios de bancos, centros de trabajo rutinario de oficina, centros logísticos de distribución, además de la pérdida relativa del comercio al por menor en el centro

de la ciudad por el aumento de las grandes superficies comerciales en la periferia), tendencias que se han intensificado en la última década.

Tabla 5. Destinos de la población ocupada en cada uno de los municipios del Bilbao Metropolitano (Datos absolutos y relativos municipales sobre el total metropolitano).

Municipio	1986	1996	2001	1986 (%)	1996 (%)	2001 (%)
Abanto	810	1645	2340	0,8	1,4	1,6
Alonsotegi	113	365	209	0,1	0,3	0,1
Arrankudiaga	415	463	561	0,4	0,4	0,4
Arrigorriaga	1261	1886	2312	1,2	1,6	1,6
Barakaldo	10202	9408	12357	9,8	8,0	8,5
Barrika	42	97	198	0,0	0,1	0,1
Basauri	5633	5695	6634	5,4	4,8	4,6
Berango	543	665	837	0,5	0,6	0,6
Bilbao	35481	43770	47467	34,0	37,1	32,6
Derio	1365	1767	3150	1,3	1,5	2,2
Erandio	5074	4472	5969	4,9	3,8	4,1
Etxebarri	1980	2319	2153	1,9	2,0	1,5
Galdakao	4026	4102	5402	3,9	3,5	3,7
Getxo	5368	5705	7813	5,2	4,8	5,4
Gorliz	210	311	473	0,2	0,3	0,3
Larrabetzu	104	141	261	0,1	0,1	0,2
Leioa	3997	5135	7531	3,8	4,4	5,2
Lemoiz	92	30	35	0,1	0,0	0,0
Lezama	286	466	554	0,3	0,4	0,4
Loiu	1599	1385	2286	1,5	1,2	1,6
Muskiz	906	1077	1815	0,9	0,9	1,2
Ortuella	556	741	1171	0,5	0,6	0,8
Plentzia	247	314	516	0,2	0,3	0,4

Municipio	1986	1996	2001	1986 (%)	1996 (%)	2001 (%)
Portugalete	2556	2947	3849	2,5	2,5	2,6
Santurtzi	2471	2770	3717	2,4	2,3	2,6
Sestao	9111	6014	5863	8,7	5,1	4,0
Sondika	1436	2203	2470	1,4	1,9	1,7
Sopelana	338	660	1209	0,3	0,6	0,8
Trapagaran	4575	4420	5099	4,4	3,7	3,5
Miraballes	255	564	580	0,2	0,5	0,4
Urduliz	897	1028	949	0,9	0,9	0,7
Zamudio	1215	4074	8306	1,2	3,5	5,7
Zaratamo	1011	1257	1220	1,0	1,1	0,8
Zeberio	52	49	65	0,0	0,0	0,0
Zierbena	s/d	s/d	312	s/d	s/d	0,2
Total	104227	117945	145683	100	100	100

Fuente: Eustat. Elaboración propia.

Pero por otro lado existen fuerzas que tienden a mantener la preeminencia del centro –o del municipio central– de la metrópoli. Una de estas fuerzas es la distinta especialización funcional de los sectores de la periferia metropolitana. La especialización puede darse hacia la función residencial (municipios-dormitorio, enclaves residenciales, etc.), por un lado, y municipios de destinos laborales, con predominio de áreas de actividad económica. Estos extremos, mostrados en la iconografía metropolitana, están representados por áreas extensas de vivienda unifamiliar o por grandes bloques residenciales, por un lado, y por polígonos de hangares que funcionan como contenedores de actividades muy diversas, amén de los parques temáticos de la industria postfordista, los parques tecnológicos y empresariales. La especialización funcional de la periferia hace que se refuerce más el papel del centro por las necesidades de coordinación. Aunque se produzca una suburbanización residencial y de actividades económicas, el centro no solo mantiene su carácter de eje de infraestructuras de transporte, sino que favorece las transacciones metropolitanas mediante la intermodalidad. Normalmente, las operaciones

de reordenación de espacios ferroviarios y la creación de nuevos viales han jugado a favor de la localización central de puntos de intercambio entre distintos modos de transporte.

El centro tiene, además, la función simbólica de servir de plaza mayor del espacio metropolitano, siendo lugar de encuentro de modos y estilos de vida distintos y que buscan hacerse visibles en el espacio público. La función simbólica se ha realizado aquí con innovaciones arquitectónicas, museos o infraestructuras culturales y también, en áreas metropolitanas como las consideradas, con la localización de sedes del gobierno local o autonómico. No hay que desechar tampoco el atractivo residencial del centro, especialmente para personas que trabajan en la periferia, aunque este es un aspecto que todavía no se ha destacado lo suficiente en el estudio de los procesos de gentrificación.

Tabla 6. Destinos de la población ocupada en cada uno de los municipios del Área Metropolitana de Asturias (Datos absolutos y relativos municipales sobre el total metropolitano).

Municipio	1986	1996	2001	1986 (%)	1996 (%)	2001 (%)
Aller	962	1420	1195	2,4	2,5	1,5
Avilés	9708	8320	10848	24,3	14,9	13,8
Carreño	663	1522	2526	1,7	2,7	3,2
Castrillón	738	1372	1660	1,8	2,5	2,1
Corvera	733	1275	2356	1,8	2,3	3,0
Gijón	3956	6545	9331	9,9	11,7	11,9
Gozón	280	898	767	0,7	1,6	1,0
Illas	20	134	30	0,1	0,2	0,0
Langreo	3673	3577	4788	9,2	6,4	6,1
Laviana	n/d	591	690	n/d	1,1	0,9
Lena	219	414	600	0,5	0,7	0,8
Llanera	938	3286	5226	2,4	5,9	6,6
Mieres	3177	3251	3819	8,0	5,8	4,9
Morcín	141	644	260	0,4	1,2	0,3
Noreña	523	900	1012	1,3	1,6	1,3

Municipio	1986	1996	2001	1986 (%)	1996 (%)	2001 (%)
Oviedo	9158	14631	22082	22,9	26,2	28,1
Regueras	18	59	36	0,0	0,1	0,0
Ribera de A.	221	314	364	0,6	0,6	0,5
Riosa	241	63	241	0,6	0,1	0,3
Siero	3937	5522	9433	9,9	9,9	12,0
SMRA	605	760	1120	1,5	1,4	1,4
Soto del B.	n/d	315	339	n/d	0,6	0,4
Total	39911	55813	78723	100	100	100

Fuente: Rodríguez, Menéndez y Blanco (2009).

Finalmente, y aunque parezca una obviedad, la interacción en las áreas metropolitanas no es mas que una suma de relaciones bipolares entre centros de origen y centros de destino. El fundamento de la organización metropolitana, atendiendo al significado de metrópoli como “ciudad madre”, está en la dominación establecida por una ciudad (que suma mayores intensidades de relaciones bipolares que sus competidores más inmediatos, los subcentros). Los subcentros compiten “mirando” siempre al escalón inmediatamente superior en la jerarquía, pero las relaciones con otros subcentros del mismo nivel jerárquico tienen generalmente una intensidad menor.

Estos son algunos de los aspectos que tratamos de desentrañar aquí y, en particular, cómo son afectadas las jerarquías urbanas metropolitanas por la intensificación de la movilidad. Un estudio de tipo comparativo nos permitirá llegar a algunas conclusiones. Las tablas 5 y 6 recogen los destinos de la población ocupada externos a cada uno de los municipios del Bilbao Metropolitano y del Área Metropolitana de Asturias, para los años 1986, 1996 y 2001.

La comparación de las cantidades totales de movilidad “extramunicipal” por motivos laborales arroja un incremento de casi 40.000 personas en Asturias entre los años 1986 y 2001, pero dentro de ese período el incremento ha sido mucho más intenso en el quinquenio 1996-2001, en el que se produce un aumento de casi 23.000 personas.

En el Bilbao Metropolitano el aumento de la movilidad ha sido equivalente al de Asturias en términos absolutos, unas 40.000 personas, con un crecimiento algo mayor en el quinquenio 1996-2001 (casi 28.000 personas), aunque ha

sido un crecimiento proporcional mucho menor que en Asturias Central. El incremento de la movilidad medido por este parámetro ha sido para el AMA del 140% para el decenio 1986-1996, y del 141 % en el quinquenio 1996-2001, mientras que para el Bilbao Metropolitano las cifras correspondientes han sido del 113 % y del 124% respectivamente.

Estas diferencias pueden interpretarse en función de los procesos de crecimiento residencial, que han sido mucho más intensos en Asturias, donde se ha producido un aumento tanto en las ciudades mayores (Gijón y Oviedo) como en la “corona metropolitana” de Avilés (Castrillón, Corvera y Gozón), y en los municipios de Siero y Llanera, próximos tanto a Oviedo como a Gijón. Por el contrario, el crecimiento residencial en el Bilbao Metropolitano ha sido mucho más modesto⁵.

Con los datos recogidos en las tablas anteriores es relativamente sencillo hacer una tipología en tres categorías, teniendo en cuenta el crecimiento de la movilidad tanto en términos absolutos como relativos (porcentaje de la movilidad total del área que suponen los destinos a un determinado municipio). En una primera categoría estarían aquellos municipios que experimentan tanto un crecimiento absoluto como relativo de los destinos. En esta categoría encontramos, para el caso del BM, municipios de carácter residencial de la Margen Derecha, como Getxo, Leioa y Sopelana, que incrementan sus actividades económicas de servicios; los municipios del Txorierri, donde se localizan nuevas actividades económicas de carácter postfordista; y algunos municipios de la Margen Izquierda como Muzkiz (donde se localiza la Refinería de Petronor) y Abanto y Ortuella, donde se localizan polígonos industriales de reciente creación. En la zona del Nervión próxima a Bilbao experimentan un aumento los municipios de Arrigorriaga y Ugao-Miravalles.

A esta misma categoría de crecimiento positivo absoluto y relativo pertenecen en Asturias las dos ciudades principales de Oviedo y Gijón, junto con los municipios de Siero y Llanera, que contienen tanto nuevas actividades económicas como áreas residenciales; además, los municipios de la periferia de Avilés ya nombrados, y el municipio de Carreño junto a Gijón.

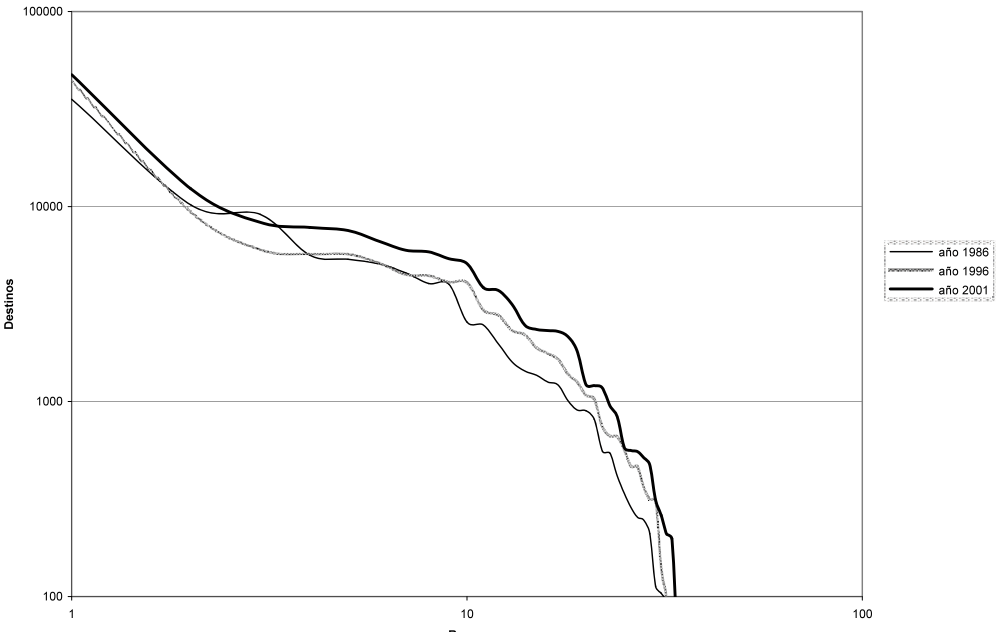
La segunda categoría corresponde a municipios que experimentan un aumento de sus destinos laborales, pero que desde el punto de vista relativo este aumento supone un menor porcentaje del total metropolitano. Esta ca-

.....
⁵ Entre 1991 y 2001 hubo un incremento de viviendas en el AMA de 53.183, con una tasa de crecimiento en ese periodo de 16,4%. En el mismo periodo en el BM las viviendas aumentaron en 32.574, con una tasa de crecimiento del 9,7%, según datos del Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas de España (Ministerio de Vivienda, 2006).

tegoría está bien representada en el BM por municipios “maduros”, que han tenido tanto un carácter residencial como industrial y un gran peso demográfico dentro del conjunto: Bilbao, Barakaldo, Basauri, Erandio, Galdakao. Muy semejantes a esta dinámica, pero con un ligero incremento relativo están los municipios de Portugalete y Santurtzi. En el caso de Asturias esta dinámica la encontramos representada por los municipios cabecera de las cuencas mineras de Mieres y Langreo, además de San Martín del Rey Aurelio y Noreña.

Finalmente, en la tercera categoría, que recoge aquellos municipios que disminuyen el número de destinos tanto de forma absoluta como relativa, sólo encontramos un caso en cada área metropolitana: Avilés, en el AMA, y Sestao, en el BM. Son los municipios de las grandes plantas siderúrgicas, cuyo cierre ha dado lugar a un desplome del empleo y por tanto de la atracción de mano de obra exterior (normalmente procedente de los municipios contiguos).

Figura 4. Distribución rango-tamaño de los destinos en el Bilbao Metropolitano.

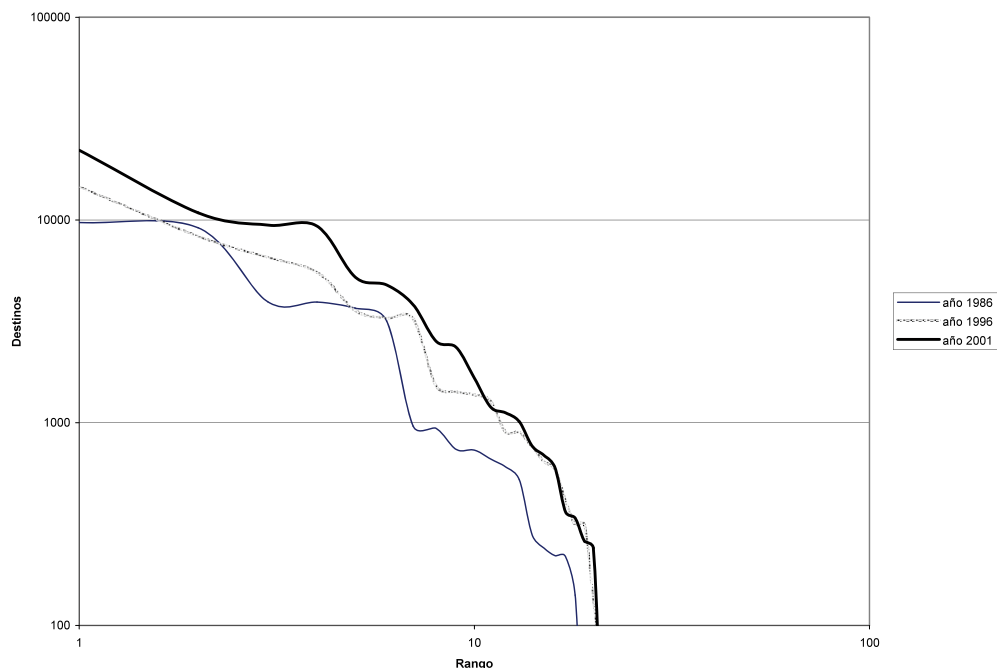


Fuente: Eustat. Elaboración propia.

Los gráficos de las figuras 4 y 5 muestran las distribuciones rango-tamaño de los destinos extramunicipales de cada área metropolitana en los años

1986, 1996 y 2001. En ellos se puede apreciar el incremento de la movilidad por rangos, advirtiéndose algunos contrastes estructurales. Así, el AMA, que tenía en 1986 una distribución binaria de los movimientos (Avilés y Oviedo estaban en la cabeza de la distribución en esa fecha), pasa a tener una distribución de regular rango-tamaño, con la primacía de Oviedo, distribución cada vez más apuntada. Por el contrario, la distribución del BM es una distribución regular con la primacía de Bilbao, primacía que se mantiene, pero sin intensificarse, y se produce un descenso en el segundo y tercer rango (Barakaldo y Sestao). No obstante, puede observarse en la distribución del BM un mayor dinamismo de los rangos más bajos, que experimentan un mayor incremento de la movilidad (destinos) entre el año 1996 y 2001, mientras que en el AMA se produce un estancamiento en la movilidad de los municipios de los rangos más bajos. Es decir, la mayor contribución a la movilidad en el AMA es la de los municipios de mayor tamaño, mientras que en el BM la contribución a la movilidad se produce de manera generalizada por todos los municipios.

Figura 5. Distribución rango-tamaño de los destinos en el Área Metropolitana de Asturias.



Fuente: Rodríguez, Menéndez y Blanco (2009). Elaboración propia.

3.3. La capacidad de retención de la mano de obra ocupada en los municipios metropolitanos

Asociada al aumento de la movilidad extramunicipal se encuentra la disminución de la proporción de mano de obra ocupada que trabaja en el mismo municipio de residencia. En este aspecto encontramos un fuerte contraste entre las cifras que presentan el Bilbao Metropolitano y el Área metropolitana de Asturias.

Las tablas 7 y 8 recogen esos porcentajes para los municipios del BM y del AMA, respectivamente. Hemos tenido en cuenta aquí los datos de las fechas de 1996 y 2001, ya que las cifras de 1986 obtenidas para el BM no ofrecían la garantía de fiabilidad, aunque alternativamente contamos con las cifras de 1991.

En ambos espacios metropolitanos se ha producido un fuerte descenso en la capacidad de retención de la población ocupada hacia puestos de trabajo en el mismo municipio, especialmente en los municipios que contaban con industrias de base o extractivas, como puede ser el caso de Avilés, que pasa del 87% en 1986 al 60,4 % en 2001, Langreo, que pasa de 79,9 al 56,2 % en las mismas fechas; Mieres que pasa del 84,8% al 59% e incluso Siero, municipio contiguo a Oviedo, que pasa del 64,9% al 36,2%. En el BM los descensos no son tan marcados, aunque las cifras que podemos manejar con fiabilidad son las de 1991, fecha en la que ya se ha salido de la crisis de las grandes industrias: Barakaldo pasa del 44,2 % en 1991 al 41 % en 2001; Basauri, del 48,1% al 38,9% en las mismas fechas, y Bilbao, del 75,5% al 69.

Hay que reconocer que el contraste entre las cifras del BM y el AMA se debe al fenómeno de escala antes aludido, ya que los municipios del AMA son más extensos y las distancias medias entre ellos, mayores que en el BM. Por otra parte, el BM tiene un mayor potencial de población y, por tanto, de interacción a corta distancia y por ello es normal que la retención sea mucho menor que en el AMA. El promedio de ocupados que trabaja en el mismo municipio de residencia de los municipios del AMA era del 51,9% en 1996, y en esa misma fecha, la cifra correspondiente del BM era de 29,4%. Sin embargo, a partir de esa fecha el AMA continua descendiendo hasta alcanzar un 43,9% en 2001, y en el BM se aumenta ligeramente, hasta un 31%.

Es digno de señalar que existe un contraste importante en la capacidad de retención de las ciudades principales, algo superior en el AMA, aunque la cifra de Oviedo del año 2001 comienza a aproximarse a la de Bilbao (72,3 y 69% respectivamente), pero sigue siendo alta en Gijón (76,1%) e incluso en Avilés (60,4%) si comparamos esta ciudad con los municipios industriales

de la Margen Izquierda. Esta capacidad de retención de los municipios está relacionada con el papel que ejercen en la jerarquía de movimientos: los municipios que dinamizan las áreas metropolitanas en cuanto a movimientos residencia-trabajo son los más centrípetos (reciben más flujos desde afuera), pero al mismo tiempo son también los más centrífugos (presentan un mayor número de salidas hacia otros destinos). A medida que aumenta la capacidad de retención, disminuye correlativamente su función centrífuga.

Tabla 7. Porcentaje de la población ocupada que trabaja en el mismo municipio de residencia. Bilbao Metropolitano.

	Año 1996	Año 2001
Abanto	27,8	33,1
Alonsotegi	26,6	31,4
Arrankudiaga	26,4	20,3
Arrigorriaga	22,4	29,7
Barakaldo	37,5	41,0
Barrika	17,7	17,2
Basauri	37,4	38,9
Berango	25,0	20,9
Bilbao	70,9	69,0
Derio	31,4	35,9
Erandio	25,8	29,9
Etxebarri	26,3	30,3
Galdakao	37,3	38,4
Getxo	26,1	28,5
Gorliz	26,1	26,8
Larrabetzu	24,0	25,6
Leioa	23,9	27,5
Lemoiz	19,2	24,9
Lezama	29,0	34,5
Loiu	25,9	25,0
Muskiz	40,8	41,5
Ortuella	20,9	28,4
Plentzia	20,1	26,0
Portugalete	24,2	28,3
Santurtzi	28,8	33,3

	Año 1996	Año 2001
Sestao	31,7	33,0
Sondika	27,1	28,0
Sopelana	17,8	22,5
Ugao-Miraballes	28,0	25,8
Urduliz	28,4	19,9
Trapagaran	28,9	32,0
Zamudio	51,1	49,2
Zaratamo	25,0	25,8
Zeberio	34,8	28,8
Zierbena	34,0	32,6

Fuente: Eustat. Elaboración propia.

Por otro lado, hay que subrayar que ha habido tendencias significativas de recuperación de la capacidad de retención en el quinquenio 1996-2001 en algunos municipios del BM, especialmente Santurtzi, Portugalete, Getxo, Barakaldo, mientras que en el AMA esta tendencia apenas se aprecia, salvo algún caso puntual (Corvera).

Tabla 8. Porcentaje de la población ocupada que trabaja en el mismo municipio de residencia. Área Metropolitana de Asturias.

	Año 1996	Año 2001
Avilés	71,4	60,4
Carreño	49,9	44,3
Castrillón	38,3	35,8
Corvera	26,8	29,0
Gijón	83,1	76,1
Gozón	50,9	44,7
Illas	61,5	28,3
Langreo	67,8	56,2
Llanera	44,3	43,2
Mieres	68,4	59,1
Morcín	47,2	28,6
Noreña	46,0	39,5
Oviedo	80,2	72,3

	Año 1996	Año 2001
Regueras Las	49,9	36,4
Ribera de Arriba	38,5	29,1
Riosa	23,5	33,4
San Martín del R.A.	41,4	47,2
Siero	52,6	36,2
Soto del Barco	44,1	34,5

Fuente: Rodríguez, Menéndez y Blanco (2009).

3.4. El análisis de los patrones de movilidad. Una nota metodológica

El análisis de los patrones de movilidad que llevamos a cabo aquí se basa en el concepto de estructura nodal que desarrollaron Nystuen y Dacey (1961). Este concepto implica que las matrices de interacción origen/destino se pueden representar gráficamente mediante “grafos dirigidos”, es decir, representaciones de nodos (que sirven como origen, como destino o ambas cosas a la vez), unidos mediante signos sagitales (flechas que unen un origen con un destino). Pero quizá el concepto más relevante que se deriva de la estructura nodal es la jerarquización de los flujos. Aquí estos autores introdujeron el concepto de “rango” de los centros, definido según la cantidad total de flujos que se reciben desde el exterior. Dentro de un sistema de centros finito, el centro de primer rango sería aquel que recibe un mayor número de flujos desde el exterior, el centro de segundo rango sería aquel que se encuentra inmediatamente por debajo del anterior en cuanto a número de flujos recibido y así sucesivamente.

Junto con el concepto de rango de los centros se puede considerar el “rango de los flujos”, distinguiendo, para un nodo particular, a qué nodo de destino se dirige el mayor número de salidas hacia el exterior (que denotamos como primer destino), a qué nodo se adscribe el siguiente número de salidas inmediatamente inferior al anterior (que denotamos segundo destino) y así sucesivamente.

Como un corolario de lo anterior está la definición de “punto terminal”, definido como aquel nodo que dirige su primer destino a un nodo de rango inferior. Esto sólo sucede, en un sistema finito, con aquel nodo que está en la cúspide de la jerarquía. En un determinado nivel de interacción (por ejemplo, en el primer destino de los centros) puede haber varios grafos separados y cada grafo se organiza de forma jerárquica conteniendo al menos un punto terminal.

En este estudio, como ya hemos señalado, hemos seleccionado los movimientos por encima de 500 personas que se desplazan entre municipios distintos de cada área metropolitana para las fechas de 1986, 1996 y 2001, considerando estos intervalos temporales como significativos para analizar los cambios en la estructuras. Con estos datos de origen y destino hemos construido una serie de mapas en los que se descompone el total de movimientos según los rangos de los flujos, estableciendo cuatro niveles: primer destino, segundo destino y tercer destino, recogiendo en un cuarto mapa los movimientos superiores a 500 personas para el cuarto destino y los posteriores. Por necesidades de nitidez en la representación, en el caso del Bilbao metropolitano han sido necesarios dos mapas dedicados al cuarto destino y posteriores, discerniendo entre los movimientos desde Bilbao y los movimientos desde otros municipios. En las páginas siguientes están recogidos en varias figuras los distintos niveles de la jerarquía de flujos en cada una de las fechas consideradas. Sobre cada flecha se incluye una cifra que indica, en centenares, el número de personas que se desplaza desde el lugar de residencia al lugar de trabajo.

Esta descomposición jerárquica de los flujos, si bien puede parecer tediosa de analizar debido al gran número de imágenes que se genera, es bastante elocuente respecto a las estructuras topológicas existentes y a su transformación en las etapas sucesivas. La lectura es bien sencilla. Los grafos correspondientes al primer destino identifican la estructura principal de centros, señalados por flujos centrípetos que confluyen en ellos, y hay una constancia en esta estructura a lo largo de las etapas analizadas aquí, si bien con diferencias cuantitativas que comentaremos más adelante. El número de centros que reciben flujos externos en este primer nivel es de seis en el caso de Asturias y de dos en el caso del BM. Los flujos del segundo destino se descomponen en varios grafos, que indican áreas organizadas por subcentros, y lo mismo ocurre con el tercer destino en un nivel jerárquico inferior. A partir del cuarto destino predominan los flujos de dirección centrífuga, que reflejan los movimientos de expulsión desde los centros que fueron los “sumideros” de los primeros y segundos destinos.

A continuación haremos un comentario de los cambios, comenzando por la interpretación individual de cada área metropolitana, y posteriormente comentaremos los rasgos comunes para ambas, teniendo en cuenta que se trata de estructuras jerárquicas diferentes.

3.5. Cambios en la estructura jerárquica del Bilbao Metropolitano

Como podemos apreciar en los mapas del primer destino (Figura 6), los flujos de movimientos están organizados por Bilbao, que recibe todos los mo-

vimientos superiores a 500 personas que se producen dentro de la delimitación espacial del BM, que es la delimitación oficial a efectos de planificación urbana a escala metropolitana (Diputación Foral de Bizkaia, 2006), y que es desbordada en los movimientos del año 1996 y 2001. Hay que señalar que en este nivel el esquema topológico se mantiene igual en los tres años (la forma de “varillas de paraguas”), si bien se amplían y se intensifican los flujos. La excepción son los movimientos Bilbao-Barakaldo, que se debilitan el año 1996, para volver a recuperarse en 2001. También este esquema del primer destino es sensible a las relaciones de Bilbao con otros municipios que son origen de mano de obra, algunos de ellos de carácter industrial, como Llodio, en Alava, o Amorebieta y Mungia en Vizcaya, y más recientemente con Castro Urdiales, en Cantabria, del que la capital vizcaína recibe más de 1.600 ocupados. Castro Urdiales funciona como un enclave residencial segregado de Bilbao, debido al fuerte crecimiento de la vivienda en las últimas décadas en ese municipio, que envía un total de 3000 trabajadores al conjunto del BM. Hay que considerar que la mayor parte de este tipo de flujos se debe a puestos de trabajo del sector servicios.

En el nivel del segundo destino (Figura 7) los movimientos residencia-trabajo identifican un esquema de tres subgrafos en los años 1986 y 1996, correspondiendo con las subáreas de la Margen Derecha (que tiene a Getxo como principal subcentro), a la Margen Izquierda (que tiene como subcentro principal a Barakaldo), y el Bajo Nervión (que tiene como principal subcentro a Basauri). En este último caso, los flujos desde Bilbao a Basauri se debilitan en 1996, al ser un municipio de destino de mano de obra industrial. En la Margen Izquierda se produce una reorganización del esquema jerárquico debido al descenso de la mano de obra industrial, especialmente en Sestao, que funcionaba como el segundo escalón por debajo de Barakaldo; en el esquema del año 2001 es Barakaldo el municipio que recibe los segundos destinos de la subárea, funcionando como centro de servicios. Hay que señalar que en el esquema de 2001 aparece un nuevo subgrafo, correspondiente a una nueva subárea que alcanza un umbral de importancia como destino laboral desde Bilbao: nos referimos al Txorierri, dentro de la cual el municipio de Zamudio recoge el segundo destino de Bilbao, sustituyendo a Basauri en ese papel.

El nivel del tercer destino (Figura 8) presenta grafos que enlazan las subáreas anteriores, es decir, viene a corresponder con movimientos “periferia-periferia” en alguna medida. En este caso hay que destacar que en este nivel se pueden observar la atracción de Barakaldo (principal subcentro de la Margen Izquierda) sobre Getxo (principal centro de la Margen Derecha), y cómo se ha ido incrementando esa atracción en las etapas sucesivas (pasando de atraer

cerca de 1.000 movimientos en 1986 a cerca de 1.500 en 2001). Los otros grafos conectan Bilbao con el Bajo Nervión o son movimientos internos a esa zona.

Los movimientos del cuarto destino y siguientes, correspondientes a movimientos centrífugos desde Bilbao (Figura 9), muestran una intensificación a lo largo de los años considerados aquí, dibujando nuevas áreas de destinos laborales (el Txorierri, en los municipios de Sondika, Loiu y Derio), además de intensificarse hacia la Margen Derecha. Hay que destacar que en el año 1996 descienden por debajo del umbral de 500 los movimientos con destino a Eibar (Guipúzcoa) y a Llodio, debido a la crisis industrial. Sin embargo, entre 1996 y 2001 se intensifican los movimientos con destino a mayores distancias: Amorebieta, Durango y Vitoria-Gasteiz.

Los movimientos centrífugos de otros municipios del Bilbao metropolitano, a partir del cuarto destino (Figura 10), tienen su origen en municipios de cierto peso demográfico (por encima de los 40.000 habitantes), y corresponden a movimientos que comunican las subáreas de la Margen Izquierda y la Margen Derecha (subgrafos de los años 1986 y 1996). En el año 2001, el subgrafo con origen en Barakaldo está conectado con centros de las cuatro subáreas que rodean al municipio de Bilbao.

3.6. Cambios en la estructura jerárquica del Área Metropolitana de Asturias

Aunque algunos de los cambios en la estructura jerárquica del centro de Asturias ya han sido comentados en los trabajos de los autores citados (Blanco y Carrero, 2001; Rodríguez et al, 2009), especialmente las consecuencias de la crisis industrial en la reorganización de los flujos, el recurso a la descomposición de los flujos nos permitirá hacer comparaciones cuantitativas y cualitativas con el Bilbao Metropolitano.

En cuanto a los movimientos del primer destino (Figura 11), el AMA muestra el mismo esquema topológico en los tres momentos estudiados, sin que se añadan nuevos nodos o lazos, según la terminología de la teoría de grafos al esquema existente, y las diferencias entre las distribuciones de cada año son sólo cuantitativas en este nivel. A diferencia del esquema del BM, el grafo del primer destino en el AMA muestra un total de seis centros que reciben flujos (Oviedo, Gijón, Avilés, Siero, Mieres y Langreo), mientras que en el BM son sólo dos (Bilbao y Barakaldo). También hay que aclarar que en ambas distribuciones (AMA y BM) sólo existe en este nivel un único punto terminal (Oviedo y Bilbao, respectivamente), puesto que son solo esos municipios los que emiten su primer flujo hacia un municipio de rango inferior. Es decir, ambos esquemas están jerarquizados por un solo centro, aunque con distintos grados de domi-

nación por parte del municipio central. En Asturias, aunque se suele hablar de un esquema policéntrico para definir la estructura metropolitana, habría que matizar empleando otra terminología tal como “esquema multipolar monocéntrico” en el primer nivel, mientras que el BM tendría una estructura unipolar monocéntrica, si bien es difícil consensuar una terminología precisa⁶.

Los únicos cambios que hay que comentar en el nivel del primer destino son cuantitativos. Estos han consistido, fundamentalmente, en el aumento de los movimientos con destino en Oviedo y en la disminución o el debilitamiento de los dirigidos a Avilés desde los municipios más próximos, además de la disminución de los destinos a las cabeceras de las cuencas mineras (Mieres y Langreo) desde los municipios próximos de Lena y San Martín del Rey Aurelio. Hay que destacar también el aumento de los destinos en Gijón desde Carreño, y el carácter asimétrico de la relación entre Siero y Oviedo, que comentaremos en el siguiente apartado.

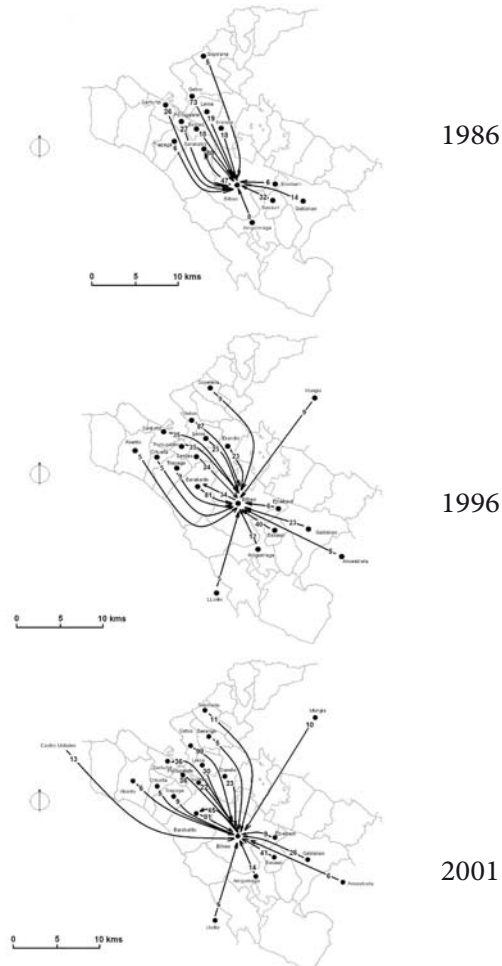
Al igual que ocurre en el BM, la crisis industrial que afecta a algunos municipios que son la sedes de las industrias introduce un primer elemento en la dinámica de cambio de las estructuras topológicas, que consiste en la pérdida de atracción de esos municipios y el cambio de carácter de los mismos: de ser lugares de destino de mano de obra, a ser lugares de residentes que salen a trabajar a otros municipios. La mano de obra industrial, hasta comienzos de los años 1980, se desplaza a corta distancia, como han puesto de relieve para el caso de Asturias los autores citados (Rodríguez *et al*, 2009). En el caso del AMA hay que subrayar que ese cambio supone una cierta desvinculación relativa de Avilés respecto del resto de los centros (los movimientos recíprocos con Oviedo, si bien aumentan algo en términos absolutos, lo hacen de manera comparable en intensidad a los de las cabeceras de las cuencas mineras).

Los cambios en el nivel del segundo destino (Figura 12) revelan un aumento de la complejidad de las relaciones. En el año 1986 estos movimientos sólo afectaban a los tres municipios mayores del AMA (el Triángulo Asturiano), constituyendo un único grafo. En el año 1996 aparecen tres grafos, destacando el correspondiente al Triángulo anterior, el de Siero-Llanera, que identifica un subsistema relativamente independiente, y el de Mieres-Aller. En el año 2001 el esquema anterior se refuerza porque Siero incrementa su poder como subcentro (recibiendo flujos de Llanera y Langreo), y dirigiendo su segundo destino a Gijón. Por otro lado, se mantiene la relación Mieres-Aller como grafo independiente.

.....
⁶ Somos conscientes de que seguirá existiendo una gran confusión terminológica, dada la variedad de métodos y aproximaciones que se suelen utilizar en el estudio de movimientos origen/destino, y los diferentes objetivos de investigación para los que se emplean dichos datos.

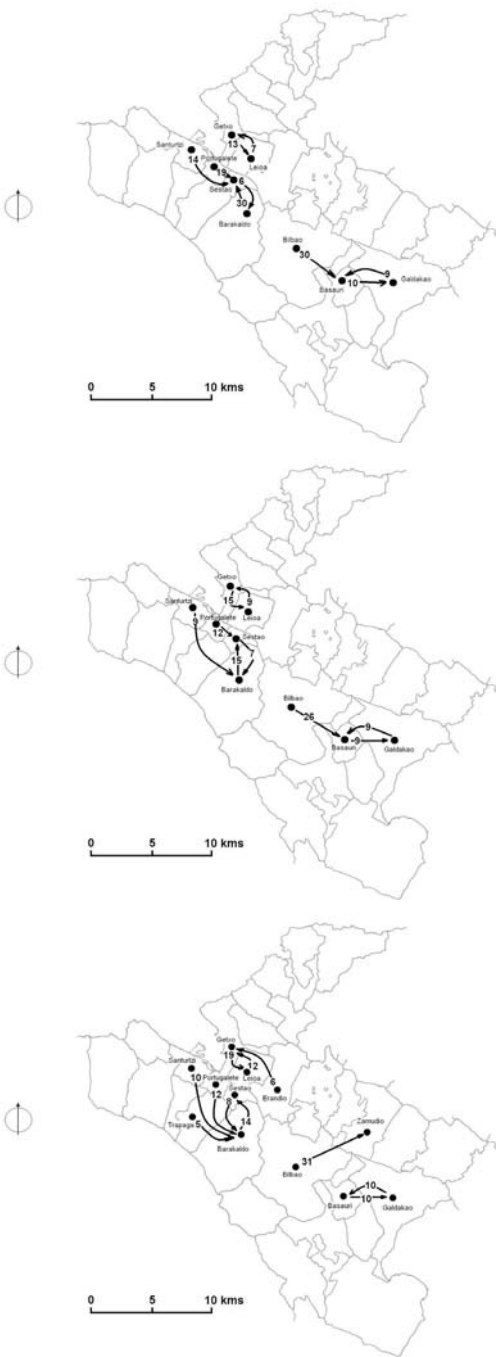
En el nivel del tercer destino, la distribución de 1986 solo identifica dos grafos con movimientos centrífugos de las dos ciudades principales. Los movimientos Oviedo-Avilés, aunque no muy intensos en esa fecha, tienen un rango destacable (el tercer destino de la capital), que sin embargo va a reducirse en fechas posteriores. En las distribuciones de 1996 y 2001 el grafo que contiene a Avilés muestra respectivamente los movimientos centrífugos de ese municipio hacia Castrillón y Corvera, lo que indica que Avilés ha entrado en una dinámica propia de los centros de áreas metropolitanas, como han indicado también Rodríguez et al (2009). En el grafo del año 2001 aparecen conectados el centro del AMA (Oviedo-Siero-Llanera) con Gijón y la cuenca del Nalón (Langreo).

Figura 6. Movimientos residencia-trabajo en el Bilbao Metropolitano. Primer Destino.



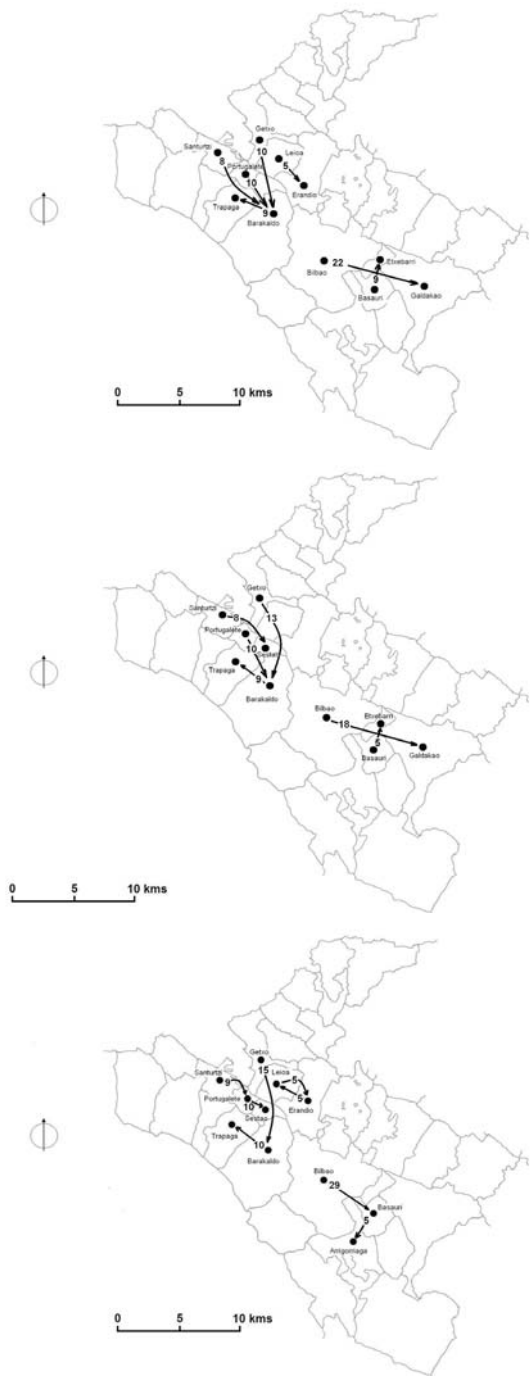
Fuente: Eustat. Elaboración propia.

Figura 7. Movimientos residencia-trabajo en el Bilbao Metropolitano. Segundo destino.



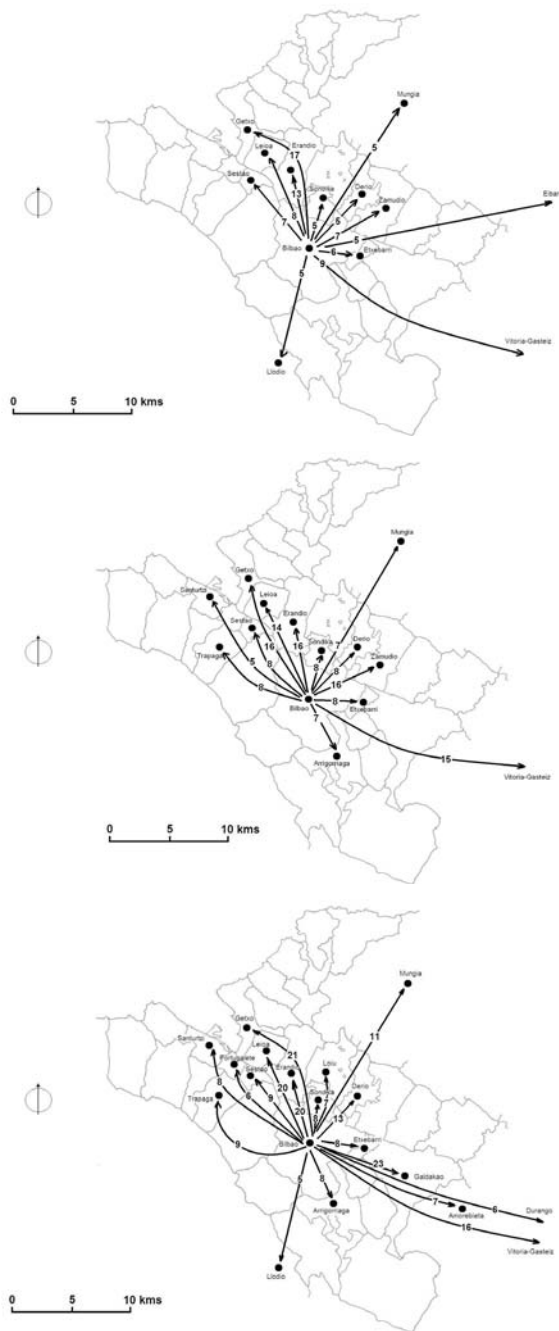
Fuente: Eustat. Elaboración propia.

Figura 8. Movimientos residencia-trabajo en el Bilbao Metropolitano. Tercer destino.



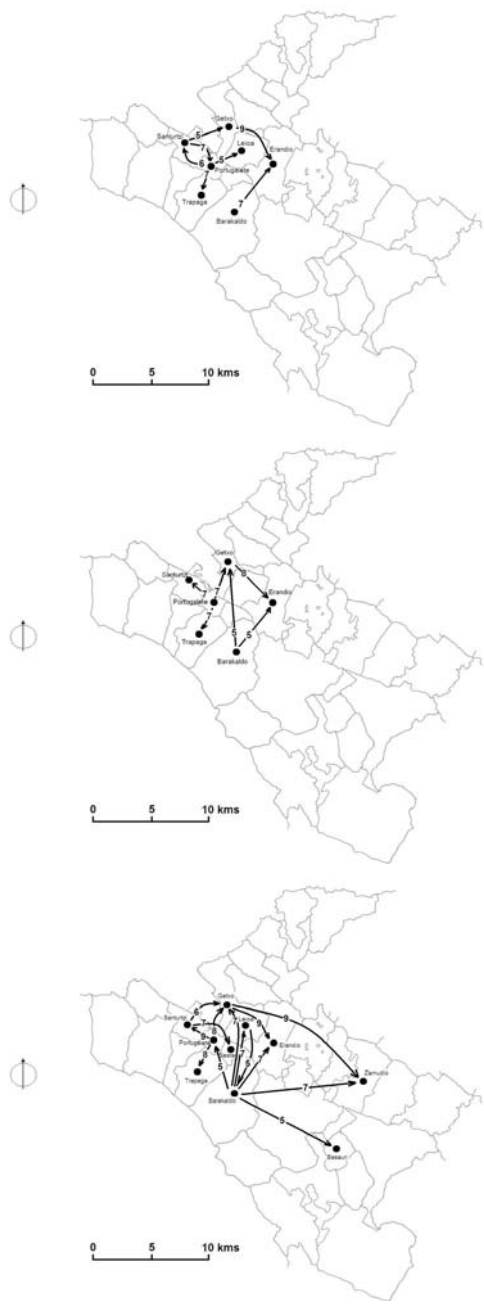
Fuente: Eustat. Elaboración propia.

Figura 9. Movimientos residencia-trabajo en el Bilbao Metropolitano. Cuarto Destino y siguientes. Movimientos desde Bilbao.



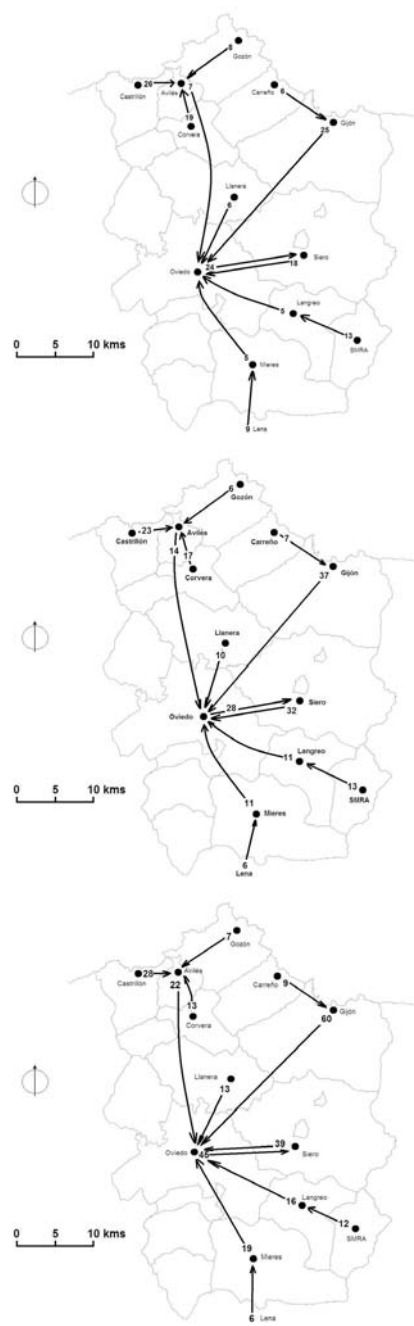
Fuente: Eustat. Elaboración propia.

Figura 10. Movimientos residencia-trabajo en el Bilbao Metropolitano. Cuarto Destino y siguientes. Movimientos desde municipios distintos de Bilbao.



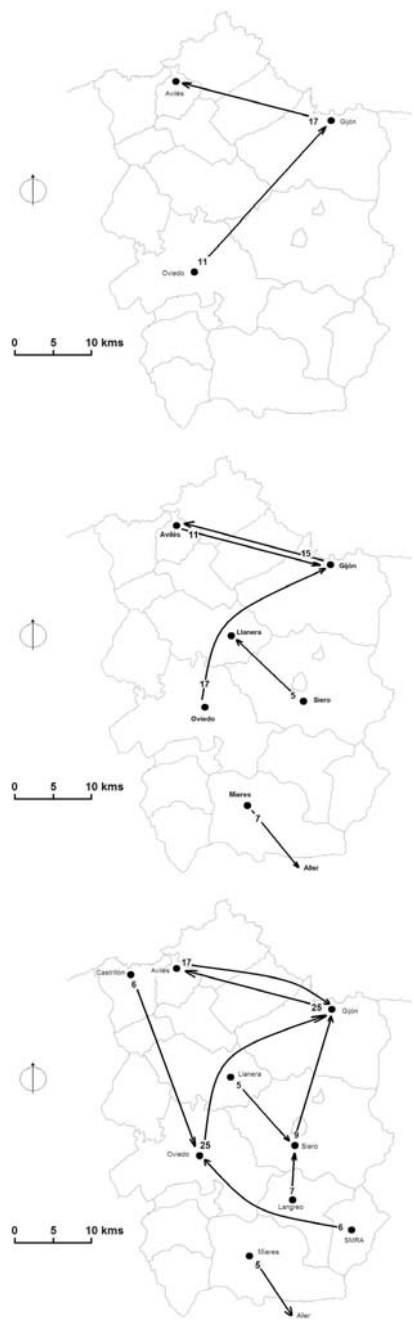
Fuente: Eustat. Elaboración propia.

Figura 11. Movimientos residencia-trabajo en el Área Metropolitana de Asturias. Primer Destino.



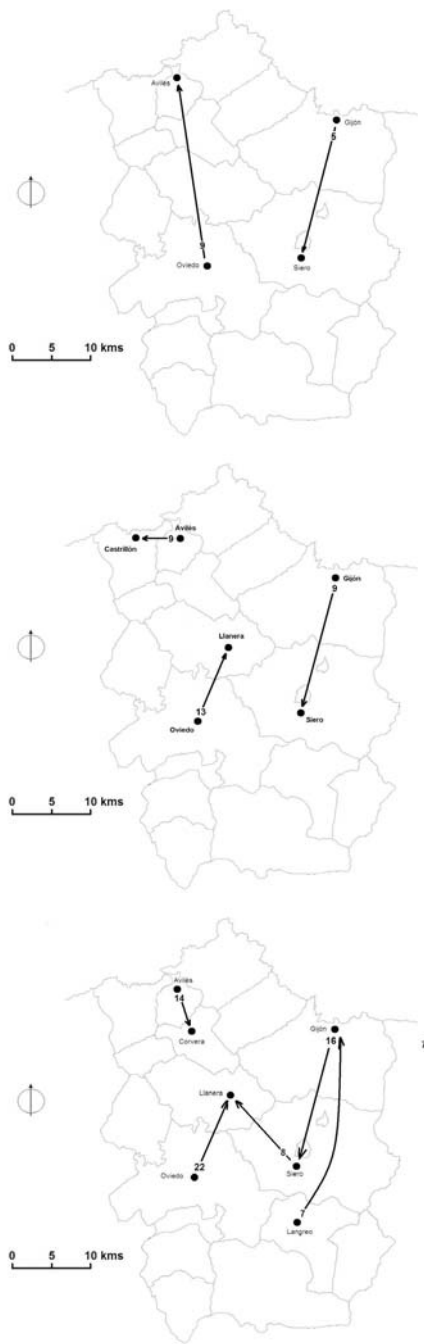
Fuente: Rodríguez, Menéndez y Blanco (2009). Elaboración propia.

Figura 12. Movimientos residencia-trabajo en el Área Metropolitana de Asturias. Segundo Destino.



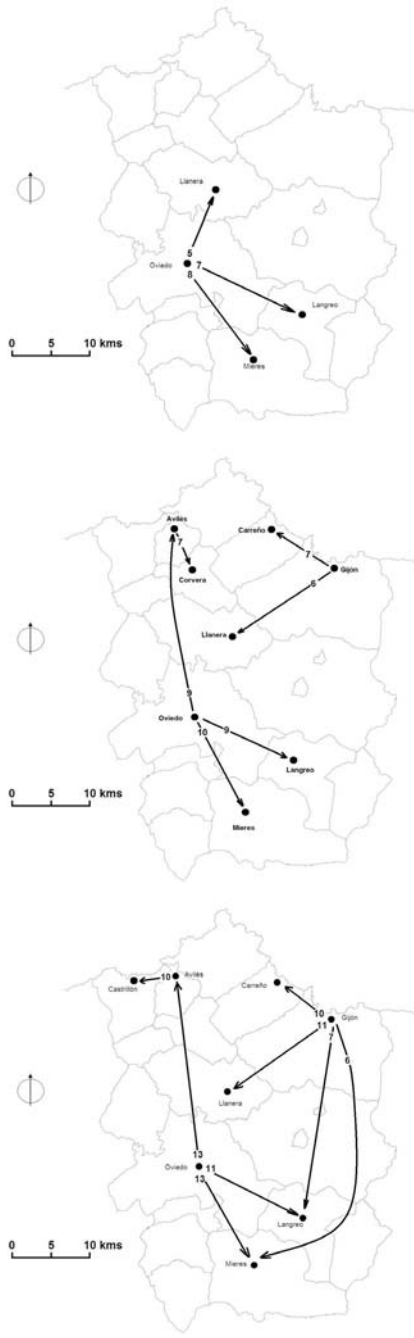
Fuente: Rodríguez, Menéndez y Blanco (2009). Elaboración propia.

Figura 13. Movimientos residencia-trabajo en el Área Metropolitana de Asturias. Tercer Destino.



Fuente: Rodríguez, Menéndez y Blanco (2009). Elaboración propia.

Figura 14. Movimientos residencia-trabajo en el Área Metropolitana de Asturias. Cuarto Destino y siguientes.



Fuente: Rodríguez, Menéndez y Blanco (2009). Elaboración propia.

Los movimientos correspondientes al cuarto destino y siguientes, superiores a las 500 personas (Figura 14), son movimientos centrífugos procedentes de las tres primeras ciudades. De hecho, en el año 1986 sólo aparecen los que tienen origen en Oviedo, y que se orientan hacia Llanera y las cuencas mineras, mientras que en los años sucesivos de 1996 y 2001 ya incluyen a Gijón y Avilés, abarcando en la última fecha citada el conjunto de las cinco subáreas metropolitanas, y mostrando en ese caso la dominación bipolar de Oviedo y Gijón sobre el conjunto del AMA.

Las tendencias que hemos apuntado para el caso del AMA se corroboran en base a datos de movilidad residencial recientes (individuos que cambian el municipio de residencia), según una fuente, todavía parcial, y de la que no disponemos para el caso del BM (Sadei, 2009). Nos referimos a las migraciones internas entre municipios correspondientes al año 2009, que suponen un total de 17.274 movimientos para el conjunto de Asturias, de los cuales, 10.571 se dan dentro del AMA. Sin tratar de extrapolar estos datos, debido a su limitación temporal, se señalan ciertas tendencias de intercambio equivalente entre Oviedo y Gijón, de unas 500 personas, mientras que se muestran ciertas tendencias de suburbanización de Oviedo y Gijón sobre su entorno próximo (así, Gijón respecto a Villaviciosa y Siero), y de Oviedo hacia Siero (634 movimientos en esa dirección, frente a 472 en la dirección contraria). También se observa una cierta suburbanización de Avilés, que suma 739 personas que trasladan su lugar de residencia desde Avilés hacia Castrillón, Corvera y Gozón, frente a las 652 que se cambian desde esos municipios hacia Avilés. Finalmente, la misma fuente destaca los movimientos desde las cuencas mineras hacia Oviedo y Gijón.

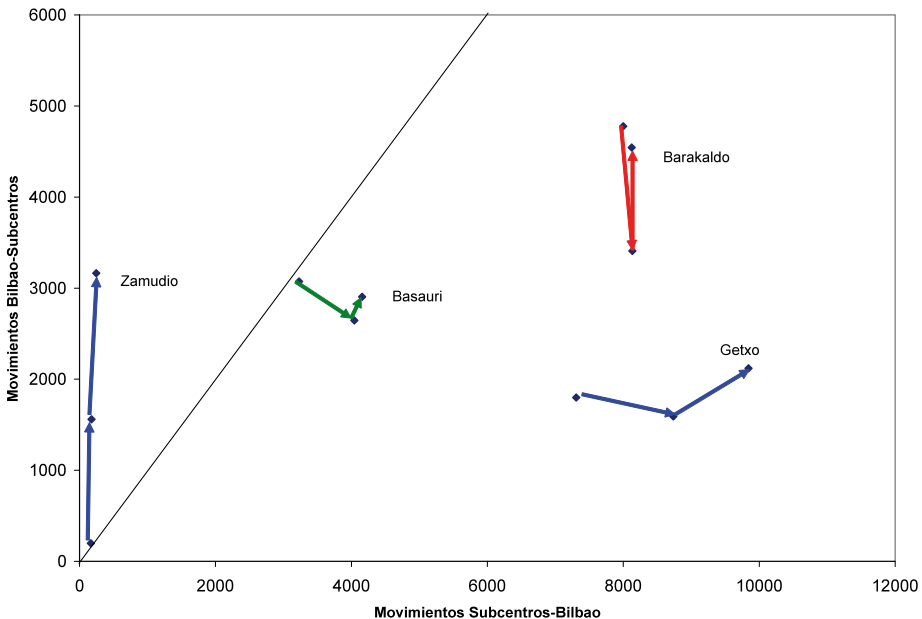
3.7. Algunas consideraciones sobre las relaciones bipolares (centro/subcentros) en el BM y en el AMA entre 1986 y 2001

En este último apartado trataremos de examinar con detenimiento la evolución cuantitativa de las relaciones de los movimientos de origen y destino entre el centro de cada una de las áreas metropolitanas (Bilbao y Oviedo, respectivamente), y los subcentros correspondientes a cada una de ellas. Es éste un análisis simple en el que hemos escogido los subcentros más dinámicos de cada área metropolitana para observar cómo el aumento de la interacción produce un cambio en las relaciones recíprocas entre el centro y los subcentros, es decir, en las relaciones bipolares. La técnica empleada aquí se podría generalizar para incluir un mayor número de subcentros o utilizar técnicas alternativas como índices de diversidad (entropía) de los movimientos con origen y con destino en cada municipio para obtener una visión agregada de

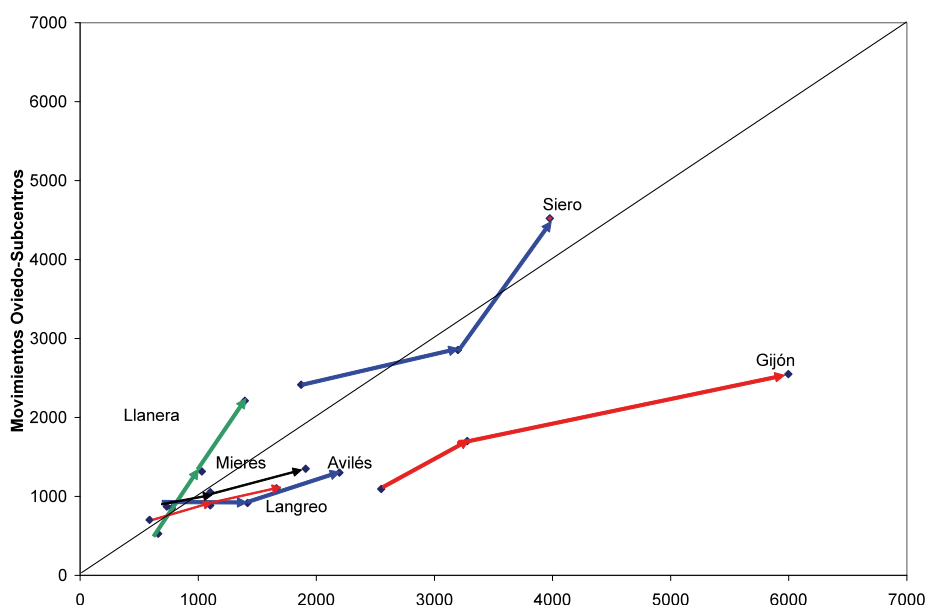
las relaciones de cada centro dentro del sistema a lo largo de varios intervalos temporales, como hemos realizado en otro trabajo anterior (Juaristi, 2011).

En este caso, hemos colocado en un gráfico, sobre el eje de las abscisas, el número de movimientos con origen en un subcentro y con destino en el centro en cuestión, y en el eje de las ordenadas el número de movimientos con origen en el centro en cuestión y con destino en el subcentro correspondiente. Cada punto representa una relación bipolar (centro-subcentro o viceversa) para un instante dentro de un proceso. La bisectriz del gráfico es la línea en la cual las relaciones origen/destino son cuantitativamente iguales. Los puntos situados por debajo de la misma tienen el carácter de origen de la mano de obra para el centro en cuestión y los situados por encima de la línea tienen un carácter de destino de la mano de obra para el centro en cuestión. Podemos considerar este gráfico como una fase plana para observar la evolución de las relaciones en momentos distintos. En nuestro caso, hemos representado en dos gráficos las relaciones bipolares entre Bilbao y los cuatro subcentros de primer orden del área metropolitana en las tres fechas estudiadas, así como las relaciones bipolares de Oviedo con los subcentros del AMA. Las flechas describen la trayectoria de estas relaciones bipolares desde 1986 hasta 2001, uniendo los tres puntos correspondientes a 1986, 1996 y 2001. Las figuras 15 y 16 recogen estas relaciones.

Figura 15. Relaciones bipolares entre Bilbao y cada uno de los subcentros del BM.



Fuente: Eustat. Elaboración propia.

Figura 16. Relaciones bipolares entre Oviedo y cada uno de los subcentros principales del AMA.

Fuente: Rodríguez, Menéndez y Blanco (2009). Elaboración propia.

Los dos gráficos describen cambios evolutivos diferentes. En el caso del BM, la relación de Bilbao con los subcentros de Barakaldo y Basauri presenta una dinámica de pérdida y recuperación, más marcada esta última en el caso de Barakaldo. Ambos son municipios industriales y de servicios, que, si bien en el saldo origen/destino son proveedores de trabajadores a Bilbao, mantienen con el municipio central fuertes relaciones de reciprocidad. No ocurre lo mismo con Getxo, que, siendo un municipio residencial, mantiene una relación asimétrica con Bilbao, reafirmando a lo largo de todo el proceso su carácter residencial (alejándose de la bisectriz). Más llamativo aún es el crecimiento de Zamudio como enclave laboral de Bilbao.

El gráfico de la figura 16 recoge la transición de los municipios de Langreo, Mieres y Avilés de la situación en que eran lugares de destino laboral de residentes en Oviedo (en el saldo cuantitativo), a lugares de residentes que tienen su puesto de trabajo en Oviedo. La transición inversa es la de Llanera y Siero, municipios de residencia de personas que tienen su puesto de trabajo en Oviedo, que pasan a ser lugares de destino laboral de residentes en la capital. Cabe destacar el gran incremento cuantitativo de las relaciones de Oviedo con Gijón y con Siero, respectivamente, pero con tendencias distintas, dado que Oviedo,

como sede de la capital autonómica, concentra funciones que hacen que se incremente la asimetría en la relación puerto/capital a lo largo de este proceso.

4. CONCLUSIONES

El presente estudio revela algunos rasgos comunes y otros diferenciados en la evolución de los esquemas de movimientos residencia-trabajo como evidencia del cambio estructural bajo unas circunstancias socio-económicas comunes. Nos encontramos, como ya hemos señalado, con dos áreas metropolitanas distintas en su configuración jerárquica y que, además, han experimentado formas de crecimiento demográfico algo diferente. Cabría señalar que en ambas se produce un fuerte incremento de la movilidad residencia-empleo en el período estudiado, pero ha estado más generalizada en todos los municipios del BM, mientras que en el AMA el incremento de la movilidad se ha concentrado en los municipios de mayor tamaño demográfico.

Un segundo rasgo consiste que en ambas áreas metropolitanas se ha producido un aumento de los movimientos con destino al municipio central, pero en el caso de Asturias ese aumento ha coincidido con un crecimiento demográfico importante de la capital, mientras que en el BM se ha producido ese incremento en unas circunstancias de pérdida de población en el municipio central, pérdida sostenida a lo largo de todo el período. Puede entenderse, así, que Oviedo ha capitalizado las pérdidas de empleo de la zona industrial de Avilés y de las cuencas mineras del Nalón y del Caudal y que se ha producido un incremento notable de los servicios en la capital asturiana.

En tercer lugar, el esquema jerárquico dibujado por los movimientos en el primer nivel (primer destino) es bastante estable en ambas metrópolis, produciéndose un aumento cuantitativo de los flujos, pero, por decirlo con un símil de fontanería, por las mismas “cañerías”. El esquema altamente centralizado del BM se refuerza con algunas “cañerías” nuevas procedentes de enclaves residenciales.

Donde se advierten de manera más clara lo que podrían llamarse los cambios en la estructura topológica es en el segundo nivel jerárquico (segundo destino), confirmándose en el BM la relativa autonomía de la subárea del Txoriherri, centrada en Zamudio, pero con el carácter de enclave laboral muy dependiente de Bilbao pero también las de Getxo y Barakaldo. En el caso del AMA la subárea emergente es la de Siero y Llanera, que desempeña también un papel residencial importante y que emerge en esta época con ciertos rasgos de autonomía, pudiendo desempeñar un papel de articulación de los subcentros como bisagra común a Oviedo y Gijón, si bien con un tamaño urbano suficiente como para

asumir funciones centrales que eviten su imagen de periferia urbana con mezcla de usos de actividades económicas y enclaves residenciales.

En cuanto a los municipios desfavorecidos, en la evolución del AMA se advierte también un descenso relativo en la vinculación de Avilés, si bien se intenta recientemente potenciar su centralidad con funciones culturales (Centro Niemeyer) o por la localización del aeropuerto de Asturias en Castrillón. Además de Avilés se ha producido un debilitamiento de la atracción como destino laboral de las capitales de las cuencas mineras. En el BM, la crisis industrial ha incidido en la reorganización de los flujos en la Margen Izquierda, pasando de ser un esquema escalonado a un esquema dominado por Barakaldo, que se recupera de la crisis industrial con la potenciación de la residencia y algunos nuevos servicios de alcance metropolitano.

En cuanto a los movimientos del tercer destino, revelan en ambos casos las relaciones periferia-periferia, más limitadas en Asturias por carecer de relaciones relevantes entre subcentros, mientras que en el BM el esquema del tercer destino dibuja una estructura dual: aguas abajo de la Ría de Bilbao (movimientos que unen la Margen Izquierda y la Margen Derecha) y aguas arriba (movimientos que unen el municipio de Bilbao con la subárea del Bajo Nervión).

Finalmente, los movimientos centrífugos a partir de los municipios con tamaños demográficos importantes son mostrados por la representación de los movimientos del cuarto destino y posteriores, dibujando un esquema que va abarcando progresivamente el espacio del área metropolitana y dirigiendo, en el caso del BM, movimientos hacia municipios y ciudades cada vez más alejados. Estos movimientos centrífugos muestran en el AMA la formación de un esquema bipolar Oviedo-Gijón, mientras que en el BM el esquema bipolar se forma por un lado por Bilbao, cuyos movimientos centrífugos en forma de paraguas cubren todo el espacio del BM y, por otro lado, por los municipios de la desembocadura de la Ría (Margen Derecha y Margen Izquierda), cuyos movimientos centrífugos se van incrementando, desde las dos subáreas correspondientes, hasta alcanzar al Txoriherri y el Bajo Nervión.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BLANCO FERNÁNDEZ, J. y CARRERO DE ROA, M. (2001): "Desplazamientos domicilio-trabajo en el Área Central de Asturias. 1986-1996. Pautas y Causas." en *III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*. Gijón, 2001. Fundicot. Disponible en <http://www.fundicot.org/ciot%203/grupo%202/018.pdf>

- DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA (2006): *Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano*. Bilbao. Disponible en http://www.bizkaia.net/hirigintza/lurraldekozatiegitasmoa/ca_zipbilbao1.asp?Tem_Codigo=246&Idioma=CA
- JUARISTI LINACERO, J. (2011): “Movimientos domicilio-trabajo y estructura metropolitana. Cambios en el área metropolitana de Bilbao: 1980-2001”. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, vol. 31, nº 1, 29-60.
- MINISTERIO DE VIVIENDA (2006): *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas de España*. Madrid. Disponible en http://siu.vivienda.es/portal/index.php?view=article&catid=19%3Aatlas-digital-de-las-reas-urbanas&id=57%3Aatlas-estadistico-de-las-areas-urbanas-2006&option=com_content&Itemid=73&lang=es
- NELLO, O. (2006): “La Tercera fase del proceso de metropolitanización en España” en ARTIGUES et al. (eds.): *Los Procesos Urbanos Postfordistas*. Palma. Asociación de Geógrafos Españoles (AGE), Universitat de les Illes Balears. 19-31.
- NELLO, O. (2000): “Ciudades intensas. Reflexiones sobre el papel de las ciudades de la segunda corona metropolitana en la articulación del área urbana de Barcelona” en BELLET, C. y PALOP, J.M. (eds.), *Ciudades intermedias. Urbanización y sostenibilidad*. Lleida, Milenio, 225- 243.
- NYSTUEN, J.D. & DACEY, M.F. (1961): “A Graph Theory of Nodal Regions”. *Papers and Proceedings of the Regional Science Association*, vol. 7, 29-42.
- PRINCIPADO DE ASTURIAS (2010): *Directrices Regionales de Ordenación del Territorio de Asturias. Subdirectrices del Área Central. Documento de Aprobación inicial*. Oviedo. Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras. Disponible en: <https://sede.asturias.es/portal/site/Asturias/menuitem.fe57bf7c5fd38046e44f5310bb30a0a0/?vgnextoid=737b7149b02dc110VgnVCM10000097030a0aRCRD&vgnextchannel=12f020b86797e010VgnVCM100000b0030a0aRCRD&i18n.http.lang=es>
- RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F. MENÉNDEZ FERNÁNDEZ, R. Y BLANCO FERNÁNDEZ, J. (2009): *El área metropolitana de Asturias. Ciudad Astur: el nacimiento de una estrella urbana en Europa*. Gijón. Trea. 297 p.
- SADEI (2009): *Movimientos migratorios en Asturias 2009*. Disponible en: <http://www.sadei.es/>

PERFIL BIOGRÁFICO DE LOS AUTORES

Agudo González, Jorge

Jorge Agudo González es Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid. Doctor en Derecho y Máster en Derecho Comunitario Europeo por la Universidad Autónoma de Madrid. Ha publicado varias monografías y varias decenas de artículos en materias como medio ambiente, urbanismo, patrimonio histórico-artístico, expropiación, bienes públicos, etc.

Alberich González, Joan

Joan Alberich es doctor en Geografía y profesor del Departamento de Geografía de la Universidad Rovira i Virgili. Sus principales líneas de investigación son las dinámicas sociodemográficas de la población y su relación con el territorio, principalmente a partir de su movilidad habitual y residencial, materia sobre la que ha publicado un gran número de artículos y mantiene actualmente un blog en internet sobre el tema.

Barrado Timón, Diego Antonio

Profesor Titular de Geografía Humana en la Universidad Autónoma de Madrid, doctor en Geografía y licenciado en Antropología Social y Cultural. Sus principales líneas de investigación se centran en Geografía del Turismo (planificación del espacio turístico, turismo y desarrollo, turismo y sostenibilidad) y Geografía Urbana (ciudad, cultura y patrimonio, turismo urbano). Imparte clases en diferentes masters oficiales sobre dichas materias y ha trabajado como consultor para todos los niveles de la administración pública y diferentes empresas privadas.

Calderón Calderón, Basilio

Basilio Calderón Calderón, catedrático acreditado de Geografía Humana de la Universidad de Valladolid. Decano de la Facultad de Filosofía y Letras en el periodo 1989 a 2001 y Director del Área de Comunicación entre los años 2002 y 2006. Profesor de varios master y cursos de doctorado en la Universidad de Valladolid, Rosario (Argentina) y Guadalajara (México), es autor de cerca de un centenar de publicaciones e investigador principal y asociado en varios proyectos de investigación competitivos de escala regional y nacional. Es miembro del consejo de dirección del Instituto de Urbanística y director del grupo de investigación reconocido Citerior: Ciudad y Ordenación del Territorio, de la Universidad de Valladolid.

Casado Echarren, Amaya

Jefe de Servicio de la Secretaría Permanente de la Comisión Técnica de Licencias del Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda en el Ayuntamiento de Madrid. Autora de diversos artículos en revistas especializadas. Ha desarrollado distintos trabajos de investigación y procesos de mejora en el sistema de gestión de las licencias urbanísticas y trabajos de investigación en el campo del Derecho Local.

Domínguez Mujica, Josefina

Josefina Domínguez Mujica es Profesora Titular de Geografía Humana de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Su trayectoria investigadora ha estado ligada a la Geografía de la Población y, específicamente, a los procesos migratorios internacionales, temática en la que ha dirigido distintos proyectos de investigación y publicado numerosos artículos, capítulos de libros y libros. Es la Presidente de C-12-17, la Comisión de la Unión Geográfica Internacional sobre “Global Change and Human Mobility (Globility)” y dirige el Grupo de Investigación de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria “Sociedades y Espacios Atlánticos”.

Escolano Utrilla, Severino

Catedrático de Geografía Humana en la Universidad de Zaragoza (España). Ha impartido docencia en los estudios de licenciatura en Geografía y doctorado en Ordenación territorial y medioambiental de la Universidad de Zaragoza. Además, ha impartido diversos cursos de especialización y seminarios en titulaciones de máster y doctorado de varias universidades españolas y latinoamericanas, principalmente en torno a los procesos de expansión urbana y sobre diversos aspectos del uso de las nuevas tecnologías de la información geográfica. Las

líneas de investigación fundamentales se identifican con el estudio de diversos aspectos relacionados con el crecimiento urbano en grandes ciudades latinoamericanas y con la aplicación de los sistemas de información geográfica.

Espinosa Seguí, Ana

Ana Espinosa Seguí es profesora en el Departamento de Geografía Humana de la Universidad de Alicante. Sus líneas de investigación se han enfocado a la Geografía Comercial y la Geografía Económica, donde se ha centrado en el estudio de la localización espacial de las actividades comerciales y los partenariados público y privados en la gestión urbano-comercial.

Juaristi Linacero, José María

Joseba Juaristi Linacero es Catedrático de Geografía Humana en la Universidad del País Vasco. Su línea de investigación es la Geografía Urbana, campo al que ha dedicado numerosos trabajos sobre estructura de las redes y sistemas de ciudades. También está interesado en las transformaciones de la ciudad industrial que han dado lugar a nuevas formas y conceptualizaciones del espacio urbano.

Lora-Tamayo, Marta

Marta Lora-Tamayo es Profesora Titular en el Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Especializada en Derecho Urbanístico, realizó su tesis doctoral bajo la dirección del profesor Parada Vázquez sobre el urbanismo de la obra pública y el derecho a urbanizar. Es autora de sendos libros sobre la relación entre urbanismo, medio ambiente y desarrollo sostenible así como sobre la historia de la legislación urbanística, habiendo publicado también en numerosas revistas especializadas. En la actualidad realiza un estudio comparado sobre los modelos estadounidense y europeo de intervención sobre el territorio y la influencia de la jurisprudencia en la tensión privado-pública.

Martí Ciriquián, Pablo

Pablo Martí Ciriquián es doctor arquitecto por la Universidad Politécnica de Valencia y actualmente Profesor Titular de universidad del área de conocimiento de Urbanística y Ordenación del Territorio en la Universidad de Alicante. Sus trabajos de investigación están relacionados, entre otros, con la evolución de la cultura urbanística en las ordenaciones residenciales y los modelos de ocupación urbana y territorial.

Martínez Navarro, José M^a

José María Martínez Navarro es licenciado en Humanidades por la universidad de Castilla-La Mancha y Diploma de Estudios Avanzados en Geografía y Pedagogía. Desde 2004 trabaja como Profesor Asociado en esta misma universidad, donde imparte docencia en la facultad de Educación. Al mismo tiempo es contratado investigador a tiempo parcial con cargo a un proyecto de investigación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha sobre indicadores de capital social en municipios rurales.

Muro Morales, José Ignacio

Profesor de Geografía de la Universitat Rovira i Virgili (Tarragona) desde 1994, donde ha impartido asignaturas relacionadas con la Geografía Humana. Formado en la Universitat de Barcelona, fue Becario de Investigación y profesor del Departamento de Geografía Humana de esa universidad. Se doctoró el año 1990 con una tesis dirigida por el profesor Horacio Capel Sáez. Ha desarrollado su labor investigadora en diversos grupos desde 1988 y en los últimos años ha dedicado especial atención a los estudios de geografía urbana y a la cartografía catastral española. Asimismo, ha participado en grupos interdisciplinares en el ámbito de la ordenación y mejora de áreas urbanas.

Palacios García, Antonio J.

Antonio J. Palacios García es Profesor Contratado Doctor en el Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid. Sus dos líneas de investigación principales son la Geografía Urbana, especialmente lo relacionado con los barrios desfavorecidos urbanos y con la política de vivienda, así como la Geografía del turismo y la puesta en valor turística del patrimonio minero-industrial.

Parreño Castellano, Juan Manuel

Juan Manuel Parreño Castellano es Profesor Titular de Geografía Humana en la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Su labor investigadora está vinculada a los campos de la Geografía Social y Económica y de modo más preciso al estudio de la problemática y políticas de vivienda, el desarrollo turístico y las migraciones internacionales, lo que ha dado lugar a diversos libros y artículos en revistas especializadas. Su labor docente se desarrolla en varios grados y másteres de geografía y turismo, habiendo dirigido en este último ámbito diversos programas de doctorado.

Ponce Herrero, Gabino

Catedrático de Geografía Humana de la Universidad de Alicante, imparte docencia de ordenación del territorio, planeamiento urbano y gestión del patrimonio urbanístico en la licenciatura de Geografía, en el grado de geografía y ordenación del territorio, en las maestrías de gestión de la edificación, de desarrollo local y de gestión del patrimonio, y en los cursos de doctorado de gestión de la edificación y de geografía. Asimismo, es profesor en dos doctorados latinoamericanos sobre urbanismo, patrimonio y turismo. Sus líneas de investigación preferente se centran en diversas temáticas relacionadas con la ordenación del territorio, el diseño urbano y la recuperación del patrimonio, sobre las que ha publicado libros y artículos y ha participado en diferentes congresos de carácter nacional e internacional.

Roquer Soler, Santiago

Santiago Roquer Soler es Catedrático Emérito de la Universidad Rovira i Virgili (Tarragona), del área de Geografía Humana. Sus principales líneas de investigación son las siguientes: Demogeografía (estructura de la población, migraciones, movilidad habitual, etc.), Geografía Urbana (planificación estratégica, espacio social urbano, puertos y fachadas marítimas, etc.) y Desarrollo rural e iniciativas europeas.

Sáez Cala, Antonia

Antonia Sáez Cala, Profesora Titular de Economía Aplicada de la Facultad de CC.EE, Universidad Autónoma de Madrid. Doctora en Geografía y postgrado en Ciencia Regional/Planificación Regional y Urbana en el Instituto de Ciencia Regional de la Universidad de Karlsruhe (Alemania). Sus principales líneas de investigación son dinámicas y procesos de innovación en sistemas productivos locales, política de desarrollo local y turismo y desarrollo económico.

Salvador Oliván, José Antonio

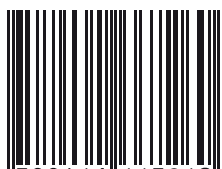
Profesor Titular de Universidad en el Departamento de Ciencias de la Documentación de la Universidad de Zaragoza. Sus líneas de investigación y experiencia profesional tienen que ver con el diseño de sistemas de información, sistemas de gestión de calidad, evaluación de la información y de sitios web, estudios métricos de la información y proceso y análisis estadístico de datos. Ha dirigido y participado en proyectos de investigación nacionales e internacionales sobre estos temas y es colaborador asiduo en las líneas citadas del Ayuntamiento de Zaragoza y el Colegio de Médicos de Huesca.

Valenzuela Rubio, Manuel

Manuel Valenzuela Rubio es Catedrático de Geografía Humana en el departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid, donde ha impartido docencia en distintas asignaturas sobre temática urbana y del turismo; ha coordinado el doctorado del departamento a lo largo de varias normativas reguladoras culminado con la obtención del rango de 'doctorado de excelencia'; ha implantado y coordinado el actual master oficial del departamento así como el nuevo doctorado interdepartamental en Ciencias Humanas. En investigación ha cultivado preferentemente las líneas urbana y turística, en las que se ha centrado su producción personal pero también las tesis doctorales dirigidas así como diversos proyectos competitivos obtenidos en convocatorias oficiales y trabajos de consultoría mediante convenio con administraciones públicas. Desde los años 80 dirige un grupo de investigación sobre ciudad y turismo, actualmente denominado *Grupo de Investigación en Estudios Urbanos y del Turismo*, URBYTUR (www.uam.es/gruposinv/urbytur/). Es el Investigador Principal del proyecto URBSPAIN.

Vázquez Varela, Carmen

Carmen Vázquez Varela es Profesora Titular de Análisis Geográfico Regional de la Universidad de Castilla-La Mancha desde el año 2003. Comenzó su carrera académica trabajando en temas de geografía social urbana, si bien a lo largo del tiempo sus líneas de investigación han incluido también las infraestructuras de transporte y las TICs, así como los procesos de desconcentración urbana y, desde su incorporación a la universidad de Castilla-La Mancha, el desarrollo local y sus relaciones con el capital social en zonas rurales.



9 788461 667260

